HOUSE OF COMMONS
CANADA

WALKING ARM-IN-ARM TO RESOLVE THE ISSUE OF ON-RESERVE MATRIMONIAL REAL PROPERTY

Report of the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development

Nancy Karetak-Lindell, M.P.
Chair

June 2005

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

WALKING ARM-IN-ARM TO RESOLVE THE ISSUE OF ON-RESERVE MATRIMONIAL REAL PROPERTY

Report of the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development

Nancy Karetak-Lindell, M.P.
Chair

June 2005

STANDING COMMITTEE ON ABORIGINAL AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT

CHAIR

Nancy Karetak-Lindell, M.P.	*Nunavut, Nunavut*

VICE-CHAIRS

Bernard Cleary, M.P.	*Louis-Saint-Laurent, Quebec*
Jeremy Harrison, M.P.	*Desnethé—Missinippi—Churchill River, Saskatchewan*

MEMBERS

Sue Barnes, M.P.	*London-West, Ontario*
André Bellavance, M.P.	*Richmond—Arthabaska, Quebec*
Gary Lunn, M.P.	*Saanich—Gulf Islands, British-Columbia*
Pat Martin, M.P.	*Winnipeg Centre, Manitoba*
Jim Prentice, M.P.	*Calgary Centre-North, Alberta*
Carol Skelton, M.P.	*Saskatoon—Rosetown—Biggar, Saskatchewan*
David Smith, M.P.	*Pontiac, Quebec*
Lloyd St. Amand, M.P.	*Brant, Ontario*
Roger Valley, M.P.	*Kenora, Ontario*

CLERK OF THE COMMITTEE

Jean-Philippe Brochu

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
LIBRARY OF PARLIAMENT

Marlisa Tiedemann
Mary Hurley

FOREWORD

I am very honoured to present the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development's Fifth Report, entitled *Walking Arm-in-Arm to Resolve the Issue of On-Reserve Matrimonial Real Property*. This important initiative was undertaken at the request of the Minister of Indian Affairs and Northern Development, Andy Scott. The Committee heard from a wide variety of witnesses who presented valid points of view and suggested directions they wished taken. We were enriched by their contributions and I thank them for the knowledge and assistance.

I am also encouraged by the Aboriginal Retreat held May 31st, 2005 with the Prime Minister of Canada, Paul Martin, the Cabinet Committee on Aboriginal Affairs and the five National Aboriginal Organizations. The Political Accords signed by the NAO leaders and the Minister of Indian Affairs and Northern Development will chart a new direction in the important relationships between Canada and the First Peoples of this great country. I believe this development will make it more possible to move on this important file of on-reserve matrimonial real property and come to a resolution that will help the First Nations affected by the current gap in the legislative options, especially women and children.

I want to thank all the people who have helped us with this study, especially the members, clerk and analysts of our committee.

Nancy Karetak-Lindell, M.P.
Chair

THE STANDING COMMITTEE ON ABORIGINAL AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT

has the honour to present its

FIFTH REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee has undertaken a study of on-reserve matrimonial real property. After hearing evidence, the Committee agreed to report to the House as follows:

TABLE OF CONTENTS

WALKING ARM-IN-ARM TO RESOLVE THE ISSUE OF ON-RESERVE MATRIMONIAL REAL PROPERTY 1

INTRODUCTION 1

PREVIOUS EXAMINATION OF THE ISSUE 2

1. SELECTED DOMESTIC REPORTS AND STUDIES 3

A. THE ABORIGINAL JUSTICE INQUIRY OF MANITOBA 3

B. THE ROYAL COMMISSION ON ABORIGINAL PEOPLES 3

C. THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS 4

2. INTERNATIONAL COMMENTARY 5

STANDING COMMITTEE ON ABORIGINAL AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT'S HEARINGS 6

1. EXISTING AVENUES FOR ADDRESSING THE ON-RESERVE MATRIMONIAL REAL PROPERTY ISSUE 7

A. SELF-GOVERNMENT AGREEMENTS 7

B. THE FIRST NATIONS LAND MANAGEMENT ACT 8

C. HOUSING POLICIES AND BY-LAWS 8

2. KEY ISSUES 8

A. THE INHERENT RIGHT OF SELF-GOVERNMENT 8

B. BALANCING COLLECTIVE RIGHTS AND INDIVIDUAL RIGHTS 9

C. SOLUTIONS SHOULD BE DRIVEN BY FIRST NATIONS AND ANY LEGISLATION SHOULD INVOLVE CONSULTATION AND COLLABORATION 11

D. RESOURCES 13

3. WITNESS RECOMMENDATIONS 13

A. LEGISLATIVE OPTIONS 14

i. Amending the Indian Act or drafting legislation that would create a matrimonial property regime on reserve lands 14

ii. Repealing or amending section 67 of the Canadian Human Rights Act ... 19

B. NON-LEGISLATIVE OPTIONS 20

RECOMMENDATIONS 21

CONCLUSION 25

LIST OF RECOMMENDATIONS 27

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 31

APPENDIX A — REPORTS THAT HAVE REFERRED TO THE ON-RESERVE MATRIMONIAL REAL PROPERTY ISSUE 33

APPENDIX B — RECOMMENDATIONS CONTAINED IN THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS' INTERIM REPORT, *A HARD BED TO LIE IN: MATRIMONIAL REAL PROPERTY ON RESERVE* 35

APPENDIX C — ISSUES FOR FOLLOW-UP 37

APPENDIX D — LIST OF WITNESSES 39

WALKING ARM-IN-ARM TO RESOLVE THE ISSUE OF ON-RESERVE MATRIMONIAL REAL PROPERTY

INTRODUCTION

By letter dated 2 December 2004, Hon. Andy Scott, Minister of Indian Affairs and Northern Development, requested that the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development advise the Minister "as to how the federal Crown can best address the longstanding issue of on-reserve matrimonial real property."

At the outset, this committee recognized the importance of this issue to individuals, in particular First Nations women and children, who reside on reserves. At the same time, this Committee recognized that the issue was extremely complex, and as the Committee hearings progressed, became aware that any recommendations it would propose would require the balancing of a number of seemingly competing interests. The Committee also realized it was imperative that all recommendations be consistent with the government's recognition of the inherent right of self-government by recognizing First Nations' authority over on-reserve matrimonial real property, and that while immediate action was required, any action needed to be taken in consultation and collaboration with First Nations.

In most of Canada, upon the breakdown of marriage, or in some cases, upon the breakdown of a common-law relationship, provincial or territorial law governs how assets of the marriage or common-law relationship are to be divided. Assets include personal property (furniture, vehicles, and other objects) as well as real property (land or things attached to land). Provincial or territorial legislation provides that, with some exceptions, assets are to be divided equally between both spouses. Such legislation is commonly referred to as matrimonial property law.

It is as a result of the distribution of powers under the *Constitution Act, 1867* that provincial or territorial legislation, and not federal legislation, governs the division of property upon marriage or relationship breakdown. Section 92 of that Act lists the areas over which each province has exclusive jurisdiction, and subsection 92(13) provides that provinces have exclusive jurisdiction to make laws relating to property and civil rights in the province.

However, subsection 91(24) of the *Constitution Act, 1867* gives Parliament exclusive law-making authority over "Indians, and Lands reserved for the Indians." This has meant that provincial and territorial matrimonial property laws do not apply

to real property on reserve lands,[1] an interpretation that has been confirmed by the Supreme Court of Canada in the cases of *Derrickson* v. *Derrickson*[2] and *Paul* v. *Paul*[3]. Since there are no federal provisions in the *Indian Act* or elsewhere that govern the division of matrimonial real property on reserves, a legislative gap has been identified. Consequently, individuals on reserves do not have access to the Canadian legal system to resolve issues relating to the division of real property on the breakdown of a marriage or common-law relationship.

This legislative gap has been raised both domestically and internationally by First Nations women and by organizations such as the Native Women's Association of Canada. It has also been the subject of discussion papers and reports commissioned by the Department of Indian Affairs and Northern Development, and has been studied by the Standing Senate Committee on Human Rights.

This committee heard from a variety of witnesses including First Nations organizations, family law practitioners, legal experts, and departmental officials. In addition to putting forward a number of creative recommendations, these witnesses highlighted some of the issues that the Committee needed to be aware of in approaching the issue of on-reserve matrimonial real property.

The Committee notes that, due to scheduling, some of the issues that they had wished to examine were not dealt with in a satisfactory manner, and some of the witnesses that they had wished to hear from were not able to appear. In particular, the Committee heard little evidence relating to First Nations that use custom systems of land allotment, as opposed to allocating land under the land provisions of the *Indian Act*. As a result, the Committee has no information at this time as to how any legislative regime created by the federal government in consultation with First Nations will be received by or affect those who use custom allotment systems.

PREVIOUS EXAMINATION OF THE ISSUE

A number of references and recommendations have been made with respect to the on-reserve matrimonial real property issue in both domestic and international reports.[4]

---

1 Matrimonial property laws do, however, govern the division of personal property on reserves.

2 [1986] 1 S.C.R. 285.

3 [1986] 1 S.C.R. 306.

4 Please see Appendix A for a complete list of reports that have referred to the on-reserve matrimonial real property issue.

1. SELECTED DOMESTIC REPORTS AND STUDIES

A. THE ABORIGINAL JUSTICE INQUIRY OF MANITOBA

The Aboriginal Justice Inquiry was created by the Government of Manitoba in 1988. Its review included all components of the provincial justice system, and the final report included a chapter on Aboriginal women. With respect to matrimonial real property, the report noted that:

> There is no equal division of property upon marriage breakdown recognized under the *Indian Act*. This has to be rectified. While we recognize that amending the *Indian Act* is not a high priority for either the federal government or the Aboriginal leadership of Canada, we do believe that this matter warrants immediate attention. The Act's failure to deal fairly and equitably with Aboriginal women is not only quite probably unconstitutional, but also appears to encourage administrative discrimination in the provision of housing and other services to Aboriginal women by the Department of Indian Affairs and local governments.
>
> We recommend that:
>
> The *Indian Act* be amended to provide for the equal division of property upon marriage breakdown.[5]

B. THE ROYAL COMMISSION ON ABORIGINAL PEOPLES

In Volume III, *Gathering Strength*, of the *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, the Commission reviewed the decisions in *Paul* v. *Paul* and *Derrickson* v. *Derrickson*. Its recommendations with respect to the on-reserve matrimonial real property issue were consistent with its recognition of the inherent right of self-government:

> **Recommendations**
>
> The Commission recommends that
>
> 3.2.10
>
> Federal, provincial and territorial governments promptly acknowledge that the field of family law is generally a core area of Aboriginal self-governing jurisdiction, in which Aboriginal nations can undertake self-starting initiatives without prior federal, provincial or territorial agreements.
>
> ...
>
> 3.2.12

---

[5] *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba*, Chapter 13: Aboriginal Women, online: http://www.ajic.mb.ca/volumel/chapter13.html

Aboriginal nations or organizations consult with federal, provincial and territorial governments on areas of family law with a view to

(a) making possible legislative amendments to resolve anomalies in the application of family law to Aboriginal people and to fill current gaps;

(b) working out appropriate mechanisms of transition to Aboriginal control under self-government; and

(c) settling issues of mutual interest on the recognition and enforcement of the decisions of their respective adjudicative bodies.

3.2.13

With a view to self-starting initiatives in the family law area or to self-government, Aboriginal nations or communities establish committees, with women as full participants, to study issues such as

(a) the interests of family members in family assets;

(b) the division of family assets on marriage breakdown;

(c) factors to be considered in relation to the best interests of the child, as the principle is applicable to Aboriginal custody and adoption;

(d) rights of inheritance pertaining to wills, estates or intestacy; and

(e) obligations of spousal and child support.

C. THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

From June to October 2003, the Standing Senate Committee on Human Rights held hearings on the issue of on-reserve matrimonial real property. It released its interim report, *A Hard Bed to Lie In: Matrimonial Real Property On Reserve*, in November 2003. That interim report contained the following preliminary recommendations:[6]

- Amend the *Indian Act* so that provincial/territorial laws with respect to the division of both personal and real matrimonial property can apply on reserves;

- Amendments to the *Indian Act* should recognize that some First Nation communities have measures in place with respect to matrimonial real property; such measures should continue provided that they afford protection at least equivalent to that of provincial legislation;

---

[6] Please see Appendix B for a complete list of the Standing Senate Committee's recommendations.

- Amendments to the *Indian Act* should take into account the rights of children;

- The issue of on-reserve matrimonial real property should be specifically addressed in any self-government negotiations;

- Appropriate funding should be given to First Nations women's associations so that they can undertake thorough consultations with First Nations women on the issue of division of matrimonial property on reserves.

The Senate Committee was unable to continue its study due to the dissolution of Parliament at the call of the June 2004 federal election.

In November 2004, the Minister of Indian Affairs and Northern Development, Hon. Andy Scott, was invited to appear before the Senate Committee to respond to the recommendations contained in its November 2003 interim report. It was at that meeting that the Minister advised the Committee that he agreed with the need for a legislative solution, and would be referring the issue to the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, with the request that that Committee confer with stakeholders and produce a report.

Following Minister Scott's appearance, the Senate Committee prepared a second interim report that acknowledged its continued interest in the topic and stressed the need for immediate action.

2. INTERNATIONAL COMMENTARY

The United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights articulated a number of concerns relating to Aboriginal peoples in its response to Canada's third periodic report on the rights covered by articles 1 to 15 of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. With respect to the issue of on-reserve matrimonial real property, the Committee noted that:

> ... Aboriginal women living on reserves do not enjoy the same rights as women living off reserves to an equal share of matrimonial property at the time of marriage breakdown.[7]

The Committee called upon Canada to address the situation in consultation with the communities concerned "with a view to ensuring full respect for human rights."

---

[7] *Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Canada. 10/12/98*, E/C.12/1/Add.31., 10 December 1998, at para 29, online: http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/c25e96da11e56431802566d5004ec8ef?Opendocument

The December 2004 *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people* noted that First Nations women continue to be unfairly affected with respect to matrimonial real property on reserves, and that legal reforms are required:

> ... the Government [should] address with high priority the lack of legislative protection regarding on-reserve Matrimonial Real Property which places First Nations women living on reserves at a disadvantage.[8]

STANDING COMMITTEE ON ABORIGINAL AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT'S HEARINGS

A total of 31 witnesses appeared before this committee during March, April and May 2005.

In addition to providing background on the issue and explaining how it has been addressed in some communities, witnesses drew the Committee's attention to a number of matters that needed to be considered in its examination of on-reserve matrimonial real property. Some of the key issues include:

- the need for solutions that recognize and are consistent with the inherent right of self-government;
- the need for any solution to appropriately balance individual equality rights and collective Aboriginal rights;
- the need for solutions to be driven by First Nations, and the need for consultation and collaboration with respect to the development of any legislation; and
- the need for resources to be provided to First Nations organizations and communities in order to enable them to develop and implement solutions.

Witnesses also identified a number of corollary issues, including the following:

- difficulties in enforcing court orders on reserves;
- the rights of non-member spouses;

---

[8] *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people*, Rodolfo Stavenhagen, Addendum, Mission to Canada, Advance Edited Version, E/CN.4/2005/88/Add.3, 2 December 2004, at para. 112, online: http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/docs/61chr/E.CN.4.2005.88.Add.3.pdf

- the reluctance and/or lack of capacity of some communities to address this issue; and

- the fact that not all First Nations land is held or allotted in accordance with the *Indian Act* — some First Nations distribute land based on custom.

Many witnesses provided the Committee with creative options that could resolve the issue of on-reserve matrimonial real property.

1. EXISTING AVENUES FOR ADDRESSING THE ON-RESERVE MATRIMONIAL REAL PROPERTY ISSUE

This Committee heard that First Nations are currently addressing the on-reserve matrimonial real property issue in a number of ways: through self-government agreements; as required under the *First Nations Land Management Act*; and by including provisions relating to matrimonial real property in housing policies. Some First Nations have also created matrimonial real property by-laws. These by-laws, however, have been disallowed by the Department of Indian Affairs and Northern Development on the basis that there is no authority under the *Indian Act* for by-laws with respect to matrimonial real property.

A. SELF-GOVERNMENT AGREEMENTS

Wendy Cornet, the Special Advisor to the Department of Indian Affairs and Northern Development on matrimonial real property, explained that self-government agreements have addressed the issue in three ways. Some agreements recognize that a particular First Nation has jurisdiction over matrimonial property. Others include a shared jurisdiction between the First Nation and the province. The third approach adopted in self-government agreements has been to provide that provincial laws of general application will apply to matrimonial real and personal property located on reserve lands.[9] Maureen McPhee, Director General, Self-Government Branch, Department of Indian Affairs and Northern Development, confirmed that the government has adopted guidelines for federal negotiators that provide background on the on-reserve matrimonial real property issue and guidance on how to address it in negotiations.[10]

---

[9] Evidence of the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development (hereinafter called Evidence), 24 March 2005.

[10] Evidence, 7 April 2005.

B. THE FIRST NATIONS LAND MANAGEMENT ACT

The *First Nations Land Management Act* gives effect to the *Framework Agreement on First Nation Land Management*, which removes participating First Nation communities from the land management provisions of the *Indian Act*. Each participating community has to enact a land code for the management of reserve land and resources. It must also, within 12 months of the code's coming into force, either incorporate into the land code "general rules and procedures, in cases of breakdown of marriage, respecting the use, occupation and possession of first nation land and the division of interests in first nation land," or enact a law containing those rules.[11]

Chief Robert Louie, Chairman of the Lands Advisory Board, told the Committee that 7 of the 13 operational First Nations under the Framework Agreement have enacted matrimonial real property laws.[12]

C. HOUSING POLICIES AND BY-LAWS

While the Committee is aware that some First Nations have addressed the matrimonial real property issue in their housing policies, the Committee heard little evidence on this alternative. Similarly, the Committee heard little evidence relating to First Nations that had passed by-laws on the subject. Tom Vincent, Counsel, Operations and Programs Section, Department of Justice, confirmed that by-laws relating to matrimonial real property were disallowed:

> Section 81 simply does not empower a band council to make rules that deal with this issue. ...
>
> Thus, the bylaw making power is not a source of local autonomy for band councils to address in preserving property rights of band members and non-band members.[13]

2. KEY ISSUES

A. THE INHERENT RIGHT OF SELF-GOVERNMENT

The Committee recognizes that the key matter to be taken into account in reviewing the matrimonial real property issue is that First Nations communities should have the autonomous authority to ultimately deal with the problem.

---

11 *First Nations Land Management Act*, S.C. 1999, c. 24, section 17.

12 Evidence, 12 April 2005.

13 Evidence, 19 April 2005.

For First Nations, self-government is an inherent right, not a contingent or delegated right. Subsection 35(1) of the *Constitution Act, 1982* recognizes and affirms "existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada". Although the provision makes no explicit reference to self-government, the government has recognized the inherent right of self-government as an existing Aboriginal right under section 35. Conflict still arises, however, over how the government and First Nations interpret section 35. Margaret Buist, Legal Counsel from the Department of Justice, told the Committee that:

> In the context of matrimonial real property, it has yet to be determined if there is an aboriginal or treaty right or any other right or freedom. No court has pronounced on this, and in fact we don't have any court cases right now before the courts where a first nation or band has alleged that such a right exists.
>
> However, we do know that first nations have alleged such rights exist outside of courts in their testimony to various bodies. They allege that they have a general right to manage Indian lands. They also allege that they have a self-government right, a right that is recognized by Canada and, as a part of that self-government, first nations or bands allege they have the right to create their own laws with respect to family, with respect to separation on reserve lands or on their lands.
>
> ... It's important to remember that Canada does recognize an aboriginal right to self-govern. However, it's unclear how this right would apply with regard to the development and implementation of a matrimonial real property regime on reserve lands.[14]

Prof. Kent McNeil noted that a key problem for First Nations wishing to resolve the on-reserve matrimonial real property issue is that their authority to deal with it is not clear:

> [C]an [first nations] act on their inherent right in order to resolve this problem? It's not clear that band councils can exercise the inherent right. Where does that inherent right actually reside? The Royal Commission on Aboriginal Peoples said it resides in aboriginal nations, not in local communities.
>
> There are real issues here about how first nations themselves can deal with it, so it's not just a question of first nations being unwilling to deal with or ignoring the issue. There are legal issues about their capacity to do so.[15]

B. BALANCING COLLECTIVE RIGHTS AND INDIVIDUAL RIGHTS

The need for any solution to appropriately balance the collective rights of First Nations (Aboriginal rights) and the individual rights of people who live on

---

[14] Evidence, 5 April 2005.

[15] Evidence, 14 April 2005.

reserves (equality rights) was raised by a number of witnesses, including Margaret Buist, who explained what the "balancing of interests" is about:

> First Nations allege an aboriginal right to manage their own lands, to have their own family laws. And the individuals, both men and women, who are affected by the legislative gap on matrimonial real property have asked to have their equality rights recognized. They want the same treatment as people who live off reserve.[16]

Equality rights are protected under subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which states:

> Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

Aboriginal rights are protected under section 35 of the *Constitution Act, 1982*:

> (1) The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.
>
> ...
>
> (4) Notwithstanding any other provision of this Act, the aboriginal and treaty rights referred to in subsection (1) are guaranteed equally to male and female persons.

Margaret Buist pointed to self-government agreements and the *First Nations Land Management Act* as examples of how to balance individual and collective rights:

> In self-government agreements, various approaches have been taken between the government and the first nations on how to deal with this issue. In the *First Nations Land Management Act*, the bands that join up to that regime create their own matrimonial and real property codes.
>
> So there are two examples of how a balancing has occurred between the individual equality rights and a recognition of the need for a matrimonial and real property regime, but balancing with the first nations' desire to have some control over the process occurring on their own land.[17]

Wendy Cornet noted that recognizing First Nations' jurisdiction over matrimonial real property in some way, coupled with legislation that would be in

---

[16] Evidence, 24 March 2005.

[17] Evidence, 5 April 2005.

effect only until a First Nation exercised that jurisdiction, would "arguably balance the need to respect both individual and collective rights."[18]

Addressing the issue of balancing individual equality rights and collective Aboriginal rights, Candice Metallic, Legal Counsel for the Assembly of First Nations, stated:

> [T]here is an assumption first nations don't take into consideration the collective rights and the rights protected in the Charter ... it's up to the individual communities to determine how those rights are going to be addressed within their spheres of jurisdiction.[19]

C. SOLUTIONS SHOULD BE DRIVEN BY FIRST NATIONS AND ANY LEGISLATION SHOULD INVOLVE CONSULTATION AND COLLABORATION

Many witnesses stressed that not only do First Nations need to be consulted when solutions to the matrimonial real property issue are being considered, but they should be the ones developing solutions. According to Chief Tina Leveque of the Assembly of First Nations Women's Council:

> The solutions will only be legitimate, and seen to be legitimate, if they come from the community and are supported by the community.[20]

In his appearance before the Standing Senate Committee on Human Rights in November 2004, the Minister of Indian Affairs and Northern Development stated that "it is vitally important that stakeholders be formally consulted on any proposal to amend the Indian Act."[21] Most of the witnesses that appeared before this committee emphasized the importance of consulting with First Nations on any legislative framework to address the matrimonial real property issue. Danalyn MacKinnon, a Northern Ontario family law practitioner, stated:

> The political reality ... is that the more time you have to deal with putting together this legislation with the communities, the less backlash there will be.[22]

---

18 Evidence, 7 April 2005.

19 Evidence, 12 April 2005.

20 Ibid.

21 Proceedings of the Standing Senate Committee on Human Rights, 22 November 2004.

22 Evidence, 7 April 2005.

Chief Tina Leveque confirmed that broad consultation was necessary:

> [W]e agree with the need for ... broad consultations, not as a delay measure, but to ensure getting the best information and the best advice.[23]

Prof. Kent McNeil emphasized that a failure to consult First Nations could lead to opposition:

> [S]imple imposition by Parliament of a legislative regime isn't going to work. It's going to cause a lot of opposition ... I don't think the opposition necessarily comes from the substance of legislation ... but opposition arises over who is actually imposing it and where it is coming from.
>
> If it's coming from an acceptance by first nations of it as a desirable thing, and if they've got input and feel they've been part of the process, that they've had some choice, and it's not just something once again imposed by Parliament, then I think there's much more chance of acceptance and success.[24]

On the question that was raised during the hearings as to what could be considered adequate consultation, Prof. Larry Chartrand responded that there is no clear answer:

> The court has spoken in some detail as to the spectrum of the required degree of consultation, depending on the weight of the right at issue and the centrality of that issue to the community. The more important the right, the more consultation and the more insistence on accommodation. Ultimately, if the right is very serious and of fundamental importance to the community, there will be more insistence on full consent. So the court addresses it from the perspective of actual aboriginal communities who have a right.
>
> If government were to consult all the aboriginal communities in Canada, all the first nations who collectively have an aboriginal right, let's say a right to decide how matrimonial property is decided on a reserve, and the Crown wanted to justify an infringement because legislation that had been enacted arguably infringed that aboriginal right, what is the legal obligation of the government in terms of consultation in that context? Do they have to go to every single aboriginal community in the country and consult with them? If they don't, then they risk that community going to court and saying, "We weren't consulted, and you can't impose that on our community."[25]

---

[23] Evidence, 12 April 2005.

[24] Evidence, 14 April 2005.

[25] Ibid.

D. RESOURCES

The Committee heard that First Nations require resources to work on their own solutions, and that resources would also be needed to implement any interim federal legislation that might be enacted. Chief Tina Leveque stated:

> If Canada is serious about addressing matrimonial real property on reserve, it would provide first nations with adequate resources to develop such policies, initiate a strong first nations education campaign, and document best practices as a resource for other first nations.
>
> ...
>
> We are recommending to this committee that resources be provided for first nations to draw on existing work and share best practices so they can begin to design their own policies and laws that will correct the problems and fill the gaps.
>
> ...
>
> If we do get the adequate resources, we may not need legislation.[26]

Beverley Jacobs, President of the Native Women's Association of Canada, also requested resources for consultation:

> Our lawyers are working on drafting a possible piece of legislation, and we would like to use that in consultation with our aboriginal women in remote areas, urban areas, first nations communities, and all across the country. But we need the resources to be able to do that, because we don't have the resources....[27]

3. WITNESS RECOMMENDATIONS

A number of recommendations were made by witnesses who appeared before this committee. Most proposed direct solutions for resolving the on-reserve matrimonial real property issue, for example, the drafting of interim legislation that would create a matrimonial property regime on reserve lands. Others proposed solutions that would aim at resolving related issues, for example development of a First Nations Land Registry.[28]

---

[26] Evidence, 12 April 2005.

[27] Ibid.

[28] Testimony related to the creation of a First Nations Land Registry, as well as Chief Robert Louie's recommendation that the Department of Indian Affairs and Northern Development provide more resources to the First Nation Land Management Initiative is outlined in Appendix C: Issues For Follow-Up.

A. LEGISLATIVE OPTIONS

i. Amending the Indian Act or drafting legislation that would create a matrimonial real property regime on reserve lands

The majority of witnesses that appeared before this Committee either supported the idea of introducing interim legislation that would create a matrimonial real property regime on reserve lands or acknowledged its potential as a short-term solution. All agreed that any government legislation should be interim in nature. Chief Tina Leveque stated:

> We are not saying that we have to wait for finalization of self-government agreements to ensure the rights of our citizens are fully protected. We do not want Indian Act amendments, but there are interim measures that can be considered, provided it is understood these are interim measures that operate only until first nations assert their inherent jurisdiction and law-making authority.[29]

Candice Metallic confirmed the Assembly of First Nations' position with respect to the interim nature of any proposed legislation:

> [W]e want to be clear that any type of interim legislation — not amendments to the Indian Act, but a specific piece of interim legislation — has to be interim in nature, because essentially first nations will strongly assert we possess the inherent jurisdiction to deal with all the matters falling within the confines of our law-making ability within our communities, our traditional territories, so that has to be respected.[30]

Witnesses did not agree, however, on whether interim legislation should take the form of amendments to the *Indian Act* or should be introduced through a separate piece of legislation. Bonnie Leonard, a family law practitioner from British Columbia, recommended amending the Indian Act.[31] So did Ellen Gabriel, President of Quebec Native Women's Inc.:

> [Amending the *Indian Act* would] probably be the most efficient way at this time.
>
> ...
>
> The hourglass has finished a long time ago on the effects on our communities, and in particular on aboriginal women and their families ... I think the Indian Act revisions are the place to start, unless you can come up

---

29 Evidence, 12 April 2005.

30 Ibid.

31 Evidence, 14 April 2005. Ms. Leonard also recommended amending the *Divorce Act*.

> tomorrow with a replacement to the Indian Act ... [W]e have to use the tools we have for the moment.[32]

In contrast, Chief Tina Leveque stated unequivocally that amending the *Indian Act* was not the solution:

> The chiefs of Canada are clear: we do not want more tinkering with the Indian Act. The act is a source of this problem, and in fact the source of many of the problems we are grappling with today. We will not solve these problems by wallpapering more amendments over a flawed and crumbling piece of colonial legislation like the Indian Act.[33]

Prof. Kent McNeil provided the Committee with his analysis of why amending the *Indian Act* might be opposed:

> [I]t would be wrong to interpret opposition by first nations to parliamentary action to deal with this problem as meaning that those first nations or individuals who are opposing it are necessarily opposed to equitable division of matrimonial property. I think the matter is much more complex than that. It's really an issue of self-government. The Indian Act itself, I think, is seen as a colonial piece of legislation that has been in place for around 130 years, yet it's very difficult to know how to deal with that because it's become ingrained, it's part of the system, it's what people live with. But any changes to it are regarded as further colonialism and an interference with first nations' inherent right of self-government.[34]

On the matter of choosing between amending the *Indian Act* or drafting legislation so that provincial/territorial matrimonial property laws apply to real property on reserve lands, Jim Aldridge, General Counsel for the Nisga'a Lisims Government, explained why the Nisga'a chose the latter approach:

> They don't have to try to design a matrimonial law regime themselves, such as bands under the First Nations Land Management Act are obliged to do. There will be a smoother interface between their people and the rest of the province, without getting into difficult conflicts of laws issues.[35]

A number of witnesses made recommendations with respect to the mechanics of interim legislation. For example, Prof. Larry Chartrand suggested that the legislation should be developed as "opt-out" legislation:

> One solution may be to develop a matrimonial property code ... it would be presumed that this code would apply to all bands unless the bands had established their own matrimonial property regimes, and in that case they

---

32 Evidence, 5 May 2005.

33 Evidence, 12 April 2005.

34 Evidence, 14 April 2005.

35 Evidence, 5 April 2005.

> would be exempt from the provisions of the code. Subsequent bands could then opt out once they had established their own systems.
>
> It's kind of like the reverse of the First Nations Land Management Act, where the bands have to opt in to get under a new regime. In this case, the regime would be imposed, and then bands could opt out, or if they already had a system, they'd be exempt.[36]

Most witnesses, however, suggested the opposite, noting that the legislation should only come into play if a First Nation failed to develop a matrimonial property code within a defined period of time. As Danalyn MacKinnon noted, imposing legislation would not work as well as other processes. She suggested instead that:

> [First Nations] have two years to develop [their] own, and if [they] don't develop it within that timeline, the legislation will be imposed. This allows for those who have traditional methods of dealing with the issue.
>
> There's no sense in imposing legislation that is going to change that tradition, but if you have a time period, a couple of years, that allows for traditional communities to put forward their rules in writing ... allowing the first nations to develop their own legislation does show respect and deals with the variety of situations.[37]

There did not appear to be agreement among witnesses as to the length of time that should be allowed for a First Nation to develop its matrimonial real property laws before federal legislation would apply to its reserve lands. Danalyn MacKinnon suggested that legislation should be imposed if a First Nation failed to adopt a matrimonial property law or code within two years.[38] Others felt a longer period was needed. Chief Robert Louie pointed out that the one-year time frame during which First Nations under the *First Nations Land Management Act* are required to develop a matrimonial property code has proven to be unrealistic:

> In essence, community consultation takes much longer than I think anyone really expected. Family law as it relates to property is indeed a complex issue, and the decisions communities make now will affect members' rights for years to come. It is indeed complex, and it indeed has a direct impact on people's lives.
>
> ...
>
> Time is needed to determine the policy that the community is going to follow, which the council presumably will help direct. Time is needed to draft the law. Time is needed to consult. And perhaps most significant is the timeframe the community is involved in, given the complexity of issues. As well, there's time to actually enact the law.[39]

---

[36] Evidence, 14 April 2005.

[37] Evidence, 7 April 2005.

[38] Ibid.

[39] Evidence, 12 April 2005.

He suggested that three years might be a more appropriate time frame. Joe Miskokomon of the Assembly of First Nations Renewal Commission suggested that three years with an additional extension of two years be granted to enable First Nations to develop a system of land management for matrimonial real property.[40]

Witnesses raised a number of subjects that could be included in the legislation. For example, Chief Tina Leveque stated that:

> [A]ny potential legislation must be a joint first nations and crown undertaking at the onset and must contain some fundamental provisions. For example, the legislation must be enabling rather than prescriptive. It must recognize the laws that have been developed by first nations such as the Sucker Creek First Nation. It must support the development of matrimonial property laws by first nations. The interim legislation would have to contain a sunset clause to ensure that it is truly interim and a non-derogation clause to protect first nations' inherent jurisdiction over these matters.[41]

Danalyn MacKinnon agreed that the legislation should not be prescriptive:

> There are communities where women have very high status and do not suffer these things, these difficulties. So it would not be fair to say that in those communities there must be forced legislation. The communities have somehow managed to develop their own methods of doing things that appears to be satisfactory to them.[42]

The Committee heard that the Native Women's Association of Canada was in the process of drafting interim legislation that it hopes to use to carry-out cross-country consultations in First Nation communities. Mary Eberts, Legal Counsel for the Native Women's Association of Canada, described some of the proposed legislation's elements when she appeared before the Committee:

> First of all, it contains a permission for Indian bands to have their own land codes, and where there is such a land code the provisions in the *Indian Act* would not apply. It is essential that the sovereignty and self-government of Indian bands be recognized by allowing them to pass their own land codes, whether they're under the land management act or not.
>
> These would be family law, matrimonial home land codes that would cover the situation where a band had taken the trouble to develop one. Where a band had not, the draft legislation of the Native Women's Association of Canada provides for exclusion orders where there is family violence, orders of possession at the instigation of either spouse, or a transfer or sale order at the instigation of either spouse.

---

40 Evidence, 3 May 2005.

41 Evidence, 12 April 2005.

42 Evidence, 7 April 2005.

> Those four elements, in our respectful submission, are the bare essentials for any legislative solution to this problem. That is the opportunity for Indian band governments to step up and have their own matrimonial property regimes and then the orders of exclusion, possession, transfer, or sale...would be available under the Indian Act if those Indian band government did not do so.[43]

According to Ms. Eberts, the legislation should also: recognize the right of each spouse to occupy the family home during the relationship, regardless of who has the Certificate of Possession that establishes lawful possession;[44] allow spouses to make agreements about their land and their family home; recognize common-law partners; and be consistent with federal legislation that recognizes same-sex partners.

Ellen Gabriel recommended amendments to the *Indian Act* that would:

- establish a matrimonial property regime that provides that all property acquired during the marriage is the property of both spouses;
- ensure that men and women have equal rights to matrimonial property and guarantees a fair division of matrimonial property on the breakdown of the relationship;
- apply the matrimonial property amendments to common-law couples; and
- allow the parent who has custody of the children to remain in the family home.[45]

Another element to proposed interim legislation that was suggested by witnesses would require First Nations to meet minimum standards when developing their matrimonial property laws or codes. The Standing Senate Committee on Human Rights recommended that First Nations' matrimonial property laws or codes would need to meet the standards of provincial legislation in order to be recognized. Danalyn MacKinnon recommended that equality principles should be used as a guideline. Prof. Larry Chartrand recommended instead that First Nations' matrimonial real property codes should have to respect international human rights standards. In his view, using international standards as opposed to provincial ones might be more desirable from the perspective of respecting First Nations' self-governing authority:

---

[43] Evidence, 3 May 2005.

[44] *Indian Act*, section 20(2).

[45] Evidence, 5 May 2005.

> It is still a violation of the principle of self-government to impose any condition when an aboriginal government is exercising its legitimate jurisdiction. However, interference with a first nation self-government authority may be justified — and I use the term justified in a broad moral sense — when Canada is under an international obligation to ensure that certain minimum human rights are upheld, but only until such time as first nations become independently responsible for compliance with international human rights norms.[46]

Finally, Chief Tina Leveque acknowledged that coming up with a solution would not be easy:

> Inevitably, there are always going to be clashes.That's the nature of humanity — one group opposing another group: one says yes, one says no. But the one thing that humanity is gifted with is the power of reason. So, yes, I know there are going to be challenges and opposition maybe, but I'm still of the notion that we can get beyond that with the power of reason. That's the reason we're here today. We've made many advancements in Indian country on many issues, and I see this as no different from any other issue. We will advance beyond this. In spite of the obstacles and the challenges we face, we can get beyond it. I truly believe that.

Witnesses did convey to this committee that barriers would need to be addressed in order for interim legislation to be effectively implemented on reserves. One of the key problems they identified was the enforcement of legislation on reserves.[47] As Margaret Buist explained, past experience with by-laws suggests that it might be difficult to enforce a matrimonial real property code or provincial/territorial matrimonial property legislation on reserve lands:

> [First Nations leaders] raise concerns that the law is being brought into disrepute for a lack of enforcement and prosecution mechanisms ...
>
> It's also costly for the police to enforce band bylaws and involves significant resources.[48]

ii. Repealing or amending section 67 of the Canadian Human Rights Act

During the Committee's hearings, section 67 of the *Canadian Human Rights Act* was raised on a number of occasions. Margaret Buist explained how section 67 prohibits an individual on reserve lands from claiming that a band council decision made under the *Indian Act* is discriminatory under the *Canadian Human Rights Act*. She stated that removing section 67 "would open an important avenue for equality

---

[46] Evidence, 14 April 2005.

[47] An additional enforcement problem that was identified is that section 89 of the *Indian Act* prohibits the seizure of real and personal property of an Indian situated on a reserve by someone who is not an Indian. This may be of interest to non-member spouses.

[48] Evidence, 19 April 2005.

for individuals on reserve."[49] Chief Tina Leveque acknowledged the potential validity of repealing section 67:

> Repealing [section 67 of the *Canadian Human Rights Act*] would expose the Indian Act to those protections and provide mechanisms to enforce equality and fairness. In this way we would avoid tinkering with a piece of legislation that is going to wither and die anyway as first nations move toward real self-determination.[50]

Beverley Jacobs also acknowledged that discussions relating to the repeal of section 67 are relevant because repeal would provide women with an avenue of recourse.[51]

B. NON-LEGISLATIVE OPTIONS

A number of non-legislative options were presented by various witnesses. Two witnesses noted the importance of money being made available through a lending institution. This money could be accessed by individuals on reserves who need to make an equalization payment following the breakdown of a relationship. For example, Bonnie Leonard suggested that:

> [A] pilot project be established whereby a lending institution would be created and specifically mandated with providing funds to those people who have obtained orders of compensation ... something similar to the First Nations Agricultural Lending Association, where the government provides the start-up capital, the lending capital. The funds would be administered by a group, and they'd be specifically for compensating women or men in these situations. You could have a flexible payment plan, and there could be a formal evaluation system adopted.
>
> ...
>
> [O]nce a person goes through the court system and the courts are aware of this fund being available, the court would be more likely to order compensation orders, and evaluations could be made by the courts based on the evidence. It would be on a case-by-case basis. And once a person had the court order for compensation they could then apply to the lending institution to obtain the loan they would need to pay the other spouse their fair share of the matrimonial property.[52]

Joe Miskokomon made the following suggestion with respect to a lending institution:

---

49 Evidence, 5 April 2005.

50 Evidence, 12 April 2005.

51 Ibid.

52 Evidence, 14 April 2005.

> Industry Canada [should] expand the mandate of the aboriginal capital corporations to have the authority to establish loans for the purposes of matrimonial real property divisions, and land value being secured by the first nations themselves. The ability of an aboriginal capital corporation to determine interest rates that reflect the same commercial rates as other lending institutions should also be put in place. Securing and adapting the ACC as one of the integral mechanisms to achieving equitable distribution upon marriage breakdown in a first nation is an example of infrastructure and fair resourcing needed to accomplish the goal of addressing MRP.[53]

Prof. Patricia Monture believed that success in assisting women and children who are affected by matrimonial real property issues on the breakdown of marriage, particularly in cases of domestic violence, would be found not in legislation but in focusing on housing programs. She aptly summarized some of the concerns that have been raised over the years, and during this committee's study, with respect to putting in place and implementing federal matrimonial real properly legislation on reserve lands:

> I'm skeptical that the practical reality is that if you legislated a matrimonial property law regime ... women would have access, ... it would overcome the isolation, they'd have access to legal counsel, that in the outcome ... actually filling the statutory gap would actually have a meaningful outcome for women in first nations' communities.
>
> It's not that I'm just practically [opposed], as a person who believes in our traditions, and believes that we're sovereign. It's not that I'm just principally opposed to a statute. I actually don't see that in the practical reality that's going to fix the solution.
>
> ...
>
> I'm not sure that an actual section in the *Indian Act* or stand-alone legislation is actually going to implement the kind of change that we want.[54]

Prof. Monture elaborated further as to what should be included in a housing program that would alleviate the harm caused by the issue on reserve lands. Because women often do leave the reserve after the breakdown of a relationship, the housing program would need to have both an on-reserve and an off-reserve component. The program would need to provide women with short-term solutions as well as support over a longer period of time. A critical component of the program would be the need to acknowledge "that keeping women safe in small communities is a challenge."

RECOMMENDATIONS

The Committee acknowledges that a number of non-legislative options were presented to us. While we believe that the non-legislative options have the potential

---

[53] Evidence, 3 May 2005.

[54] Evidence, 5 May 2005.

to address some of the related issues that have been brought to our attention, we do not believe that these options can address the issue as directly or as quickly as a legislative solution.

The Committee has carefully considered all the legislative options presented by witnesses, in light of three fundamental considerations that have informed virtually all the testimony before us. The first is the need for immediate action, based on the urgency of the ongoing situation on First Nations reserves. The Committee concurs with previous domestic and international reports indicating that the human rights of First Nations individuals, most frequently women and children, are violated each time they are unable to exercise rights with respect to matrimonial real property that they would have outside of the reserve. Thus, although acknowledging that further study of the issue might well elicit additional suggestions for action, the Committee has concluded that prolonging the present state of affairs is not an option it is prepared to entertain. In reaching this conclusion, the Committee wishes to underscore its recognition that the affirmation of individual rights and the development of remedies to address on-reserve property matters should not detract from the unique collective rights of First Nations people.

The second fundamental premise that has guided the Committee's deliberations involves recognition of First Nations' inherent right of self-government. For the Committee, respect for the inherent right involves giving practical expression to this recognition, including in the area of on-reserve matrimonial real property. The autonomous capacity of First Nations to develop and implement their own solutions in a manner suitable to their cultural circumstances, pending the completion of more comprehensive self-government regimes, should and must be positively reflected in any government action seeking to address immediate concerns.

For the Committee, the third governing principle that must be observed in the development of any legislative approach relates to the need for extensive consultation of and collaboration with First Nations. This imperative was stressed by witness after witness, for whom adequate input from First Nations themselves as integral partners in the process of devising solutions was key to implementation of those solutions. The Committee considers, moreover, that the active involvement of First Nations women's groups and representatives is especially indispensable to the endeavour of resolving longstanding grievances in the area of on-reserve matrimonial real property. The Committee is mindful that, in the main, the lives and concerns of First Nations women and their children are in play here. First Nations women must play a prominent role in defining appropriate solutions.

The Committee believes that, in order to address the urgency of the situation and at the same time respect the inherent right of self-government, a two-pronged approach that will couple immediate action with a longer-term solution is warranted.

IMMEDIATE ACTION

Therefore, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 1:

a) That, consulting with the Native Women's Association of Canada and the Assembly of First Nations to the extent possible, considering the urgency of the situation, the government immediately draft interim stand-alone legislation or amendments to the *Indian Act* to make provincial/territorial matrimonial property laws apply to real property on reserve lands.

This legislation should also:

- reflect a partnership process among government, the Native Women's Association of Canada and the Assembly of First Nations;
- recognize First Nations' inherent jurisdiction with respect to matrimonial real property;
- authorize First Nations to enact their own matrimonial property regimes in an enabling rather than prescriptive manner;
- set out a time frame for the development by First Nations of their matrimonial real property regimes;
- contain a sunset clause providing that the legislation will lapse at the end of that time period; and
- contain a non-derogation clause providing that nothing in the legislation abrogates or derogates from First Nations' section 35 Aboriginal and treaty rights.

In order to assist First Nations in the exercise of their jurisdiction over on-reserve matrimonial real property, the Committee further recommends

b) That the government commit to providing recognized national and provincial/territorial First Nations organizations with the human and financial resources required to enable them to assist

members to develop their own matrimonial real property codes; and

c) **That the government provide additional support for First Nations wishing to create matrimonial real property laws by developing a Web site to showcase "best practice" examples of matrimonial real property laws.**

LONG-TERM ACTION

RECOMMENDATION 2:

Recognizing that not all First Nations may be in a position to develop their own matrimonial real property regimes in the time allotted, and the resulting need for a longer term solution, the Committee further recommends

That, in broad consultation with First Nations organizations and communities, the government collaborate with those organizations and communities to develop substantive federal legislation on matrimonial real property for those First Nations that have not created their own laws on the subject matter within the time frame set out in the interim legislation. This legislation should cease to apply to First Nations that subsequently develop their own matrimonial real property regimes.

SECTION 67 OF THE CANADIAN HUMAN RIGHTS ACT

The Committee notes that concerns have been raised in the past that the removal of section 67 with no other action might not be desirable. For example, the *Canadian Human Rights Act* does not explicitly allow for Aboriginal culture and values to be taken into account when complaints of discrimination under the *Indian Act* are considered.[55] The Committee is aware that the 2000 report of the Review Panel studying reform of the federal human rights legislation recommended both repeal of section 67 and the insertion of an interpretive provision to ensure both that Aboriginal community interests would be considered, and an appropriate balance between those interests and individual rights.[56]

---

55 "The Indian Act Exemption — Options for Reforming the *Canadian Human Rights Act*", by Larry Chartrand, online: http://canada.justice.gc.ca/chra/en/indact1.html.

56 Canadian Human Rights Review Panel, *Promoting Equality: A New Vision*, June 2000, Ottawa, p. 132.

The Committee agrees with those witnesses who pointed to the repeal of section 67 as opening an avenue of redress for on-reserve First Nations women and others with grievances related to the matrimonial real property issue, while noting that repeal would open that same avenue for other groups and individuals affected by decisions under the *Indian Act*. It considers that the repeal issue is also a matter requiring consultation with First Nations organizations and communities, specifically in light of the need to develop measures that respect both individual and collective interests.

Therefore, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 3:

That, in broad consultation with First Nations organizations and communities, the government undertake immediate review of section 67 of the *Canadian Human Rights Act* with a view to amending that legislation

- **to protect on-reserve First Nations individuals from discrimination under the *Indian Act* and**
- **to insert an interpretive clause requiring a balance between individual and community interests.**

CONCLUSION

In the course of its study of on-reserve matrimonial real property, this committee has come to appreciate that there is not one ideal solution that would meet the needs of all First Nation communities. The solution that is best for any given community, the Committee believes, can only be found by that community, exercising and implementing its inherent right of self-government. As our recommendations attest, however, this appreciation does not discharge this Committee or the government from their responsibility to ensure that individuals on reserves do not continue to be deprived of remedies available to other First Nations people and other Canadians who do not live on a reserve when their conjugal relationships break down.

This committee anticipates that, in time, solutions to matrimonial real property problems will be developed and implemented by all First Nations communities. One hopes that First Nations that have successfully addressed this issue in their communities may serve as models to those requiring greater assistance in the short term, and that government will make every effort to speed that process, consulting and collaborating with First Nations.

Until that time comes, however, this Committee, like the Standing Senate Committee on Human Rights, like the Royal Commission on Aboriginal Peoples, like other domestic and international observers, firmly believes that the government must take immediate action to address this pressing issue. As more than one witness told us, time is of the essence.

IMMEDIATE ACTION

RECOMMENDATION 1:

a) That, consulting with the Native Women's Association of Canada and the Assembly of First Nations to the extent possible, considering the urgency of the situation, the government immediately draft interim stand-alone legislation or amendments to the *Indian Act* to make provincial/territorial matrimonial property laws apply to real property on reserve lands.

This legislation should also:

- reflect a partnership process among government, the Native Women's Association of Canada and the Assembly of First Nations;
- recognize First Nations' inherent jurisdiction with respect to matrimonial real property;
- authorize First Nations to enact their own matrimonial property regimes in an enabling rather than prescriptive manner;
- set out a time frame for the development by First Nations of their matrimonial real property regimes;
- contain a sunset clause providing that the legislation will lapse at the end of that time period; and
- contain a non-derogation clause providing that nothing in the legislation abrogates or derogates from First Nations' section 35 Aboriginal and treaty rights.

In order to assist First Nations in the exercise of their jurisdiction over on-reserve matrimonial real property, the Committee further recommends

b) That the government commit to providing recognized national and provincial/territorial First Nations organizations with the

human and financial resources required to enable them to assist members to develop their own matrimonial real property codes; and

c) That the government provide additional support for First Nations wishing to create matrimonial real property laws by developing a Web site to showcase "best practice" examples of matrimonial real property laws.

LONG-TERM ACTION

RECOMMENDATION 2:

Recognizing that not all First Nations may be in a position to develop their own matrimonial real property regimes in the time allotted, and the resulting need for a longer term solution, the Committee further recommends

That, in broad consultation with First Nations organizations and communities, the government collaborate with those organizations and communities to develop substantive federal legislation on matrimonial real property for those First Nations that have not created their own laws on the subject matter within the time frame set out in the interim legislation. This legislation should cease to apply to First Nations that subsequently develop their own matrimonial real property regimes.

SECTION 67 OF THE CANADIAN HUMAN RIGHTS ACT

RECOMMENDATION 3:

That, in broad consultation with First Nations organizations and communities, the government undertake immediate review of section 67 of the *Canadian Human Rights Act* with a view to amending that legislation

- to protect on-reserve First Nations individuals from discrimination under the *Indian Act* and

- to insert an interpretive clause requiring a balance between individual and community interests.

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to the report within one hundred and twenty (120) days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Meetings Nos. 24 to 39)* is tabled.

Respectfully submitted,

Nancy Karetak-Lindell, M.P.
Chair

APPENDIX A
REPORTS THAT HAVE REFERRED TO THE ON-RESERVE MATRIMONIAL REAL PROPERTY ISSUE

A number of references and recommendations have been made with respect to the on-reserve matrimonial real property issue. Some of the domestic and international reports that have referred to the issue include:

- The 1991 Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba;
- The 1997 Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, Volume 3, *Gathering Strength;*
- The 2001 Report of the Special Representative, *Where are the Women?: Report of the Special Representative on the Protection of First Nation Women's Rights*, by Mavis Erickson
- The November 2003 Interim Report of the Standing Senate Committee on Human Rights, *A Hard Bed to Lie In: Matrimonial Real Property On Reserve*;
- The 1998 Report of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Canada*;
- The 2004 Report of the United Nations Commission on Human Rights, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Rodolfo Stavenhagen, Addendum, Mission to Canada*;
- The 2005 Report of the United Nations Housing Rights Programme, *Indigenous peoples' right to adequate housing: A global overview.*

The Department of Indian Affairs and Northern Development also had the following papers commissioned on this issue:

- *Discussion Paper: Matrimonial Real Property On Reserve*, by Wendy Cornet and Allison Lendor;
- *Urban Aboriginal Women in British Columbia and the Impacts on the Matrimonial Real Property Regime*, by Karen Abbott;
- *Towards Resolving the Division of On-Reserve Matrimonial Real Property Following Relationship Breakdown: A Review of Tribunal, Ombudsman and Alternative Dispute Resolution Mechanisms*, by Jo-Ann E.C. Green; and

- *Division of Matrimonial Real Property on American Indian Reservations*, by Joseph Thomas Flies-Away, Carrie Garrow, and Miriam Jorgensen for the Harvard Project on American Indian Economic Development.

APPENDIX B
RECOMMENDATIONS CONTAINED IN THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS' INTERIM REPORT, *A HARD BED TO LIE IN: MATRIMONIAL REAL PROPERTY ON RESERVE*

With respect to immediate action to be taken, the Committee recommends that the *Indian Act* be amended so that provincial/territorial laws with respect to the division of both personal and real matrimonial property can apply. As stated in the present report, this is only a partial solution. The Committee will make further recommendations in its final report as to measures to be implemented so as to avoid the distinctions provided in provincial legislation, *inter alia* those based on marital status.

The Committee recommends that the amendments to the *Indian Act* take into account the fact that some First Nations already have measures in place with respect to the division of matrimonial property and that they should be able to continue to follow their own rules so long as they afford protection at least equivalent to that offered by provincial legislation.

The Committee recommends that the amendments to the *Indian Act* take into account the rights of children, including their right to continue to live in their community. The Committee will make more precise recommendations in its final report.

The Committee recommends that the *Indian Act* be amended so as to recognize a right of occupancy of a residence to protect those whose name does not appear on the Certificate of Possession, or when the Certificate of Possession is held by a third party.

The Committee recommends that it be made possible to register on-reserve family homes so as to protect the rights of spouses.

Inasmuch as access to reserve lands is tied to Indian status and Band membership, the Committee recommends that the *Indian Act* be amended so that not only the women who lost their status prior to 1985, but also their children and their grandchildren may have status and membership, and so that women who upon marriage lost their membership in the First Nation into which they were born would automatically regain it should their marriage break down, should they so wish.

With respect to immediate action to be taken, the Committee also recommends that the issue of division of matrimonial property be expressly addressed in any self-

government negotiations and that specific provisions on this issue be included in any agreement-in-principle and final agreement.

For the longer term, the Committee recommends that appropriate funding be given to national, provincial/territorial and regional Aboriginal women's associations so that they can undertake thorough consultations with First Nations women on the issue of division of matrimonial property on reserve. These consultations should be the first step in a larger consultation process with First Nations governments and Band councils with a view to finding permanent solutions which would be culturally sensitive, with the unequivocal understanding that there can be no cultural justification for violations of human rights protected under the Canadian Charter and international law.[1]

---

[1] *A Hard Bed to Lie In: Matrimonial Real Property On Reserve*, Interim Report of the Standing Senate Committee on Human Rights, November 2003, pp. 12-13, online: http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep08nov03-e.pdf

APPENDIX C
ISSUES FOR FOLLOW-UP

A. Creating a First Nations Land Registry

When Chief Strater Crowfoot appeared before this Committee, he stressed the importance of addressing other land issues:

> It is tempting to look at this issue of matrimonial property rights as a single issue that can be resolved with a single solution. I don't view it that way. To me it's a much larger issue. Frankly, we lack the institutional framework necessary to support clear property rights and attract investment. The result is that our current properties are grossly undervalued, and market mechanisms to resolve matrimonial property rights are absent.
>
> The root cause of this problem and of many problems we face is that we are governed by legislation that is over 120 years old. We are run by a bureaucracy that still thinks central planning works.[1]

He recommended that an opt-in First Nations Land Registry be created, which would facilitate a title guarantee, contain a process for resolving competing interests in land, and protect matrimonial property.

The Standing Senate Committee on Human Rights had made a similar recommendation of making it possible to register on-reserve family homes to protect the rights of spouses.

B. Increasing resources allocated to the First Nations Land Management Act

When Chief Robert Louie, Chairman of the Lands Advisory Board, appeared before the Committee, he stressed that increasing government support for the land management initiative would increase the number of First Nation communities that are required to address the issue of on-reserve matrimonial real property:

> Right now we have, as I indicated, 14 operational First Nations. We have room to add additional First Nations that may wish to join the land management initiative, and subsequently to then work and develop their real property loss. Part of the flaws, I believe, that exist today is getting the support from government to add the additional First Nations that right now are desperately waiting to join the land management initiative. So in that alone I would suggest to you that there would be many more communities more than willing to address the matrimonial real property

---

1 Evidence of the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, 21 April 2005.

law. The need is there, the desire is there, but we need the government support.

Former Minister Nault had announced several years ago, while he was then Minister of Indian Affairs, that there would be in fact a rolling 30 First Nations involved in the developmental phase to deal with land code and to work on their matrimonial real property laws. Unfortunately, there has been some non-support, I believe, from government to actually meet that test and to have these numbers actually involved. We're facing that situation today, where we have room for additional First Nations. The funding has been committed by Canada, but we do not have the support of Canada to add these communities into the land management initiative. I believe that is a serious flaw, and that is something that I see could be done.[2]

---

[2] Evidence of the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, 12 April 2005.

APPENDIX D
LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of Indian Affairs and Northern Development	22/03/2005	24
Wendy Cornet, Special Advisor		
Sandra Ginnish, Director General, Treaties, Research, International and Gender Equality Branch		
Department of Justice		
Margaret Buist, Counsel, Legislative Initiatives		
Department of Indian Affairs and Northern Development	24/03/2005	25
Wendy Cornet, Special Advisor		
Sandra Ginnish, Director General, Treaties, Research, International and Gender Equality Branch		
Department of Justice		
Margaret Buist, Counsel, Legislative Initiatives		
Department of Justice	05/04/2005	26
Margaret Buist, Counsel, Legislative Initiatives		
As an Individual		
Jim Aldridge, General Counsel, Barrister and Solicitor, Nisga'a Lisims Government		
Department of Indian Affairs and Northern Development	07/04/2005	27
Cindy Calvert, Senior Policy Advisor, First Nations Land Management Initiative, Lands Branch		
Bruce Cooper, Senior Policy Analyst, Land Directorate, Lands and Trust Services		
Wendy Cornet, Special Advisor		
Paul Fauteux, Director General, Lands Branch		
Maureen McPhee, Director General, Self-Government Branch		
Department of Justice		
Bernadette MacLeod, Counsel		
As an Individual		
Danalyn MacKinnon, Barrister, Solicitor, Beamish MacKinnon Law Office		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Assembly of First Nations	12/04/2005	28
Marie Frawley-Henry, Senior Policy Analyst		
Chief Tina Leveque		
Candice Metallic, Associate Legal Counsel		
Lands Advisory Board		
Austin Bear		
Robert Louie, Chairman		
William McCue, Counsellor		
Barry Seymour		
Frank Whitehead		
Native Women's Association of Canada		
Cherlyn Billy, AHRDA Coordinator		
Marilyn Buffalo, Member		
Beverley Jacobs, President		
As an Individuals	14/04/2005	29
Bonnie Leonard, Lawyer		
Kent McNeil, Professor, Osgoode Hall Law School, York University		
Larry Chartrand, Director, Aboriginal Governance Program, University of Winnipeg		
Department of Indian Affairs and Northern Development	19/04/2005	30
Holly King, Acting Director, Women's Issues and Gender Equality		
Department of Justice		
Margaret Buist, Counsel, Legislative Initiatives		
Tom Vincent, Counsel, Operations and Programs Section		
Indian Taxation Advisory Board	21/04/2005	31
Strater Crowfoot, Chairman		
Assembly of First Nations	03/05/2005	32
R.K. (Joe) Miskokomon, Co-Chair, Renewal Commission		
As an Individual		
Mary Eberts, Legal Counsel, Eberts Symes Street Pinto and Jull		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Quebec Native Women Inc.	05/05/2005	33
Ellen Gabriel, President		
As an Individual		
Patricia Monture, Professor, Department of Sociology, University of Saskatchewan		

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

POUR RÉSOUDRE ENSEMBLE LA QUESTION DU PARTAGE DES BIENS IMMOBILIERS MATRIMONIAUX DANS LES RÉSERVES

Rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord

Nancy Karetak-Lindell, députée
Présidente

Juin 2005

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

POUR RÉSOUDRE ENSEMBLE LA QUESTION DU PARTAGE DES BIENS IMMOBILIERS MATRIMONIAUX DANS LES RÉSERVES

Rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord

Nancy Karetak-Lindell, députée
Présidente

Juin 2005

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU DÉVELOPPEMENT DU GRAND NORD

PRÉSIDENTE

Nancy Karetak-Lindell, députée	*Nunavut, Nunavut*

VICE-PRÉSIDENTS

Bernard Cleary, député	*Louis-Saint-Laurent, Québec*
Jeremy Harrison, député	*Desnethé—Missinippi—Rivière Churchill, Saskatchewan*

MEMBRES

Sue Barnes, députée	*London-Ouest, Ontario*
André Bellavance, député	*Richmond—Arthabaska, Québec*
Gary Lunn, député	*Saanich—Gulf Islands, Colombie-Britannique*
Pat Martin, député	*Winnipeg Centre, Manitoba*
Jim Prentice, député	*Calgary Centre-Nord, Alberta*
Carol Skelton, députée	*Saskatoon—Rosetown—Biggar, Saskatchewan*
David Smith, député	*Pontiac, Québec*
Lloyd St. Amand, député	*Brant, Ontario*
Roger Valley, député	*Kenora, Ontario*

GREFFIER DU COMITÉ

Jean-Philippe Brochu

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Marlisa Tiedemann
Mary Hurley

AVANT-PROPOS

J'ai l'honneur de présenter le Cinquième rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, intitulé *Pour résoudre ensemble la question du partage des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves*. Cette importante initiative a été prise à la demande du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, Andy Scott. Le Comité a entendu différents témoins, qui ont exposé des points de vue pertinents et suggéré des orientations qui leur tenaient à coeur. Leur contribution a été enrichissante et je les remercie de nous avoir fait profiter de leurs connaissances et de leur collaboration.

Je suis également encouragée par la journée de réflexion tenue, le 31 mai 2005, par le Premier ministre du Canada, Paul Martin, le Comité du Cabinet chargé des affaires autochtones et les cinq organisations autochtones nationales. Les accords politiques signés par les dirigeants de ces organisations et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien imprimeront une nouvelle direction aux relations vitales entre le gouvernement du Canada et les premiers peuples de notre grand pays. À mon avis, cette étape facilitera les progrès dans le dossier essentiel des biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves et aidera à l'adoption d'une solution favorable aux membres des Premières nations qui sont désavantagés par le vide juridique actuel, tout spécialement les femmes et les enfants.

Je tiens à remercier toutes les personnes qui nous ont assistés dans notre étude, en particulier les membres, le greffier et les analystes du Comité.

La présidente,
Nancy Karetak-Lindell, députée

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU DÉVELOPPEMENT DU GRAND NORD

a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité a entrepris une étude sur les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. Après avoir entendu les témoignages, le Comité a convenu de présenter le rapport suivant à la Chambre :

TABLE DES MATIÈRES

POUR RÉSOUDRE ENSEMBLE LA QUESTION DU PARTAGE DES BIENS IMMOBILIERS MATRIMONIAUX DANS LES RÉSERVES 1

INTRODUCTION 1

EXAMEN ANTÉRIEUR DE LA QUESTION 2

1 RAPPORTS CANADIENS CHOISIS 3

A. COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET LES AUTOCHTONES DU MANITOBA 3

B. CO ISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES 3

C. COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE 4

2. RAPPORTS INTERNATIONAUX 6

AUDIENCES DU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU DÉVELOPPEMENT DU GRAND NORD 6

1. MÉCANISMES ACTUELS SERVANT À RÉGLER LA QUESTION DES BIENS IMMOBILIERS MATRIMONIAUX DANS LES RÉSERVES 7

A. ENTENTES SUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE 8

B. LOI SUR LA GESTION DES TERRES DES PREMIÈRES NATIONS 8

C. POLITIQUES ET RÈGLEMENTS ADMINISTRATIFS SUR LE LOGEMENT 9

2. QUESTIONS CLÉS À CONSIDÉRER 9

A. DROIT INHÉRENT À L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE 9

B. CONCILIATION DES DROITS COLLECTIFS ET DES DROITS INDIVIDUELS 10

C. SOLUTIONS DEVRAIENT ÊTRE PILOTÉES PAR LES PREMIÈRES NATIONS ET TOUTE LÉGISLATION DEVRAIT IMPLIQUER CONSULTATION ET COLLABORATION 12

D. RESSOURCES 13

3. RECOMMANDATIONS DES TÉMOINS 14

A. OPTIONS LÉGISLATIVES 15

i. Modifier la *Loi sur les Indiens* ou rédiger un projet de loi qui créerait un régime matrimonial pour les biens dans les réserves 15

ii. Abroger ou modifier l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* 21

B. OPTIONS NON LÉGISLATIVES 22

RECOMMANDATIONS 23

CONCLUSION 28

LISTE DES RECOMMANDATIONS 29

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 33

ANNEXE A — RAPPORTS QUI FONT ÉTAT DE LA QUESTION DES BIENS IMMOBILIERS MATRIMONIAUX DANS LES RÉSERVES 35

ANNEXE B — RECOMMANDATIONS DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE DANS SON RAPPORT INTÉRIMAIRE *UN TOIT PRÉCAIRE : LES BIENS FONCIERS MATRIMONIAUX SITUÉS DANS LES RÉSERVES* 37

ANNEXE C — QUESTIONS À CONSIDÉRER 39

ANNEXE D — LISTE DES TÉMOINS 41

POUR RÉSOUDRE ENSEMBLE LA QUESTION DU PARTAGE DES BIENS IMMOBILIERS MATRIMONIAUX DANS LES RÉSERVES

INTRODUCTION

Dans une lettre en date du 2 décembre 2004, l'honorable Andy Scott, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a demandé que le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes lui donne son avis « quant à la meilleure façon pour la Couronne de résoudre la question de longue date relative aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves ».

Au départ, le Comité a reconnu l'importance de cette question pour les résidants des réserves, et en particulier les femmes et les enfants des Premières nations. En même temps, il s'est rendu compte de la grande complexité du dossier, et il est devenu conscient au fil des audiences que les recommandations qu'il formulerait devraient concilier des intérêts apparemment divergents. Le Comité a en outre jugé impératif que toutes ses recommandations soient cohérentes avec la reconnaissance, par le gouvernement, du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en reconnaissant la compétence des Premières nations à l'égard des biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves. Il a aussi constaté que, malgré l'urgence de la situation, l'adoption de toute mesure devait passer par la consultation et la collaboration des Premières nations.

Presque partout au Canada, les lois provinciales et territoriales régissent le partage du patrimoine en cas de rupture du mariage ou, parfois, de l'union de fait. Le patrimoine inclut les biens personnels (meubles, véhicules et autres objets) et les biens immobiliers (terrains et biens qui y sont incorporés). Les lois provinciales et territoriales prévoient que le patrimoine doit être réparti également entre les deux conjoints, à part quelques exceptions. Ces lois font partie du droit matrimonial.

C'est la *Loi constitutionnelle de 1867* qui a établi que le partage des biens en cas de rupture du mariage ou d'une autre forme d'union relevait des lois provinciales et territoriales, plutôt que fédérales. L'article 92 de la *Loi* énumère les domaines de compétence exclusive des provinces et le paragraphe 92(13) précise que les provinces ont compétence exclusive pour faire des lois relatives à la propriété et aux droits civils.

Cependant, le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère au Parlement le pouvoir exclusif de faire des lois concernant « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». Autrement dit, les lois matrimoniales des

provinces et des territoires ne s'appliquent pas dans les réserves[1], interprétation que la Cour suprême a confirmée dans les arrêts *Derrickson* c. *Derrickson*[2] et *Paul* c. *Paul*[3]. Comme la *Loi sur les Indiens* ou les autres lois fédérales ne comportent aucune disposition sur le partage des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, il s'est créé un vide juridique. Par conséquent, les résidants des réserves n'ont pas accès au système juridique canadien pour régler le partage des biens immobiliers en cas de rupture du mariage ou de l'union de fait.

La question du vide juridique a été soulevée tant au Canada qu'au niveau international par les femmes des Premières nations et par des organismes comme l'Association des femmes autochtones du Canada. Elle a fait l'objet de documents de travail et de rapports commandés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et a été étudiée par le Comité sénatorial permanent des droits de la personne.

Le Comité des affaires autochtones et du développement du Grand Nord a entendu différents témoins, notamment des représentants d'organismes des Premières nations, des intervenants en droit familial, des experts juridiques et des fonctionnaires. Outre qu'ils ont formulé des recommandations originales, ces témoins ont fait ressortir certains des points auxquels le Comité devait être sensible en examinant la question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves.

Le Comité signale qu'en raison de l'échéancier, il n'a pu traiter de façon satisfaisante tous les points qu'il voulait examiner, sans compter que certains des témoins qu'il voulait entendre n'ont pu se présenter. En particulier, il a reçu peu de témoignages sur l'utilisation des systèmes d'attribution des terres fondés sur la coutume, par opposition au mode d'attribution prévu par la *Loi sur les Indiens*. Par conséquent, il ignore comment un régime législatif établi par le gouvernement fédéral de concert avec les Premières nations serait accueilli par les utilisateurs des systèmes fondés sur la coutume ou quel effet il aurait sur eux.

EXAMEN ANTÉRIEUR DE LA QUESTION

Divers rapports, tant canadiens qu'internationaux, présentent des observations et des recommandations sur les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves[4].

---

1 Les lois matrimoniales régissent toutefois le partage des biens personnels dans les réserves.

2 [1986] 1 R.C.S. 285.

3 [1986] 1 R.C.S. 306.

4 Voir à l'annexe A la liste complète des rapports qui font état de la question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves.

1. RAPPORTS CANADIENS CHOISIS

A. COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET LES AUTOCHTONES DU MANITOBA

Le gouvernement du Manitoba a créé cette commission d'enquête en 1988. Chargée d'étudier tous les aspects du système provincial de justice, elle a produit un rapport final qui comprend un chapitre sur les femmes autochtones. Voici ce que dit le rapport au sujet des biens immobiliers matrimoniaux :

> La *Loi sur les Indiens* ne reconnaît pas le partage égal des biens en cas de rupture du mariage. Cette situation doit être rectifiée. La modification de la *Loi sur les Indiens* n'est pas une grande priorité pour le gouvernement fédéral ni pour les dirigeants autochtones du Canada, nous le reconnaissons, mais nous pensons néanmoins que cette question demande une attention immédiate. En ne traitant pas les femmes autochtones de façon juste et équitable, non seulement la *Loi* est fort probablement inconstitutionnelle, mais elle semble aussi inciter le ministère des Affaires indiennes et les administrations locales à la discrimination administrative dans la prestation de services de logements et autres aux femmes autochtones.
>
> Nous recommandons :
>
> que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée pour prévoir le partage égal des biens en cas de rupture du mariage[5].

B. COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES

La Commission royale sur les peuples autochtones a passé en revue les arrêts *Paul* c. *Paul* et *Derrickson* c. *Derrickson* dans le volume III, *Vers un ressourcement*, de son rapport. Elle a formulé ses recommandations sur les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves en tenant compte du fait qu'elle reconnaît le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale :

> **Recommandations**
>
> La Commission recommande :
>
> [...]
>
> 3.2.10
>
> Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux reconnaissent sans tarder que le droit de la famille appartient généralement au centre du

---

[5] Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones du Manitoba, chapitre 13 sur les femmes autochtones, http://www.ajic.mb.ca/volumel/chapter13.html. [traduction]

champ de compétence de gouvernements autochtones autonomes et que les nations autochtones peuvent prendre des initiatives dans ce domaine sans obtenir au préalable l'accord du fédéral, des provinces ou des territoires.

[...]

3.2.12

Que les nations ou organisations autochtones consultent les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux dans les domaines du droit de la famille en vue :

a) de modifier certaines dispositions législatives pour résoudre les anomalies rencontrées dans l'application du droit familial aux autochtones et combler les lacunes actuelles;

b) d'élaborer des mécanismes de transfert de responsabilités aux autochtones dans le cadre de l'autonomie gouvernementale;

c) de régler des questions d'intérêt mutuel concernant la reconnaissance et l'exécution des décisions de leurs organes judiciaires respectifs.

3.2.13

Que, dans le but de prendre des initiatives dans le domaine du droit de la famille ou dans le cadre de l'autonomie gouvernementale, les nations ou les collectivités autochtones créent des comités, avec la pleine participation des femmes, qui seraient chargés d'examiner certaines questions, notamment :

a) les intérêts des membres de la famille dans les biens familiaux;

b) le partage des biens familiaux en cas d'échec du mariage;

c) les facteurs à prendre en considération pour déterminer l'intérêt de l'enfant, dans la mesure où cette notion s'applique à la garde et à l'adoption chez les autochtones;

d) les droits de transmission des biens par testament ou par voie de succession ou de succession *ab intestat*;

e) les obligations alimentaires envers le conjoint et les enfants.

C. COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

De juin à octobre 2003, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a tenu des audiences sur la question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. Il a publié son rapport intérimaire, *Un toit précaire : Les biens*

fonciers matrimoniaux situés dans les réserves, en novembre 2003. Ce rapport intérimaire présentait les recommandations préliminaires suivantes[6] :

- La *Loi sur les Indiens* devrait être modifiée de façon à ce que les lois provinciales et territoriales puissent s'appliquer au partage des biens matrimoniaux personnels et immobiliers dans les réserves.

- Les modifications à la *Loi sur les Indiens* devraient tenir compte du fait que certaines Premières nations ont déjà pris des mesures pour le partage des biens immobiliers matrimoniaux; les mesures qui offrent une protection au moins équivalente à celle des lois provinciales devraient pouvoir continuer d'être appliquées.

- Les modifications à la *Loi sur les Indiens* devraient tenir compte des droits des enfants.

- La question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves devrait être expressément abordée dans toute négociation sur l'autonomie gouvernementale.

- Les associations de femmes autochtones devraient recevoir les fonds nécessaires pour entreprendre des consultations approfondies auprès des femmes autochtones sur la question du partage des biens matrimoniaux dans les réserves.

Le Comité sénatorial n'a pu poursuivre son étude parce que le Parlement a été dissous en vue des élections fédérales de juin 2004.

En novembre 2004, le Comité sénatorial a invité le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'honorable Andy Scott, à comparaître devant lui pour répondre aux recommandations formulées dans son rapport intérimaire de novembre 2003. Dans son témoignage, le Ministre a dit au Comité qu'il croyait en la nécessité d'une solution législative et renverrait la question au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes en lui demandant de consulter les intervenants et de produire un rapport.

Après le témoignage de M. Scott, le Comité sénatorial a préparé un deuxième rapport intérimaire, où il démontrait son intérêt soutenu pour la question et soulignait la nécessité d'une action immédiate.

---

6 Voir à l'annexe B la liste complète des recommandations du Comité sénatorial.

2. RAPPORTS INTERNATIONAUX

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a exprimé un certain nombre de préoccupations au sujet des Autochtones dans sa réponse au troisième rapport périodique du Canada sur les droits visés aux articles 1 à 15 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. En ce qui concerne les biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves, le Comité a fait observer ceci:

> [...] les femmes autochtones qui vivent dans les réserves ne bénéficient pas, contrairement aux femmes vivant en dehors des réserves, du droit à un partage des biens conjugaux à égalité en cas de dissolution du mariage[7].

Le Comité a demandé au Canada de remédier à la situation de concert avec les communautés intéressées « en vue d'assurer le plein respect des droits de l'homme ».

Le *Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones*, publié en décembre 2004, signale que les femmes des Premières nations continuent d'être désavantagées en ce qui concerne les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves et que des changements législatifs s'imposent. Le rapport recommande:

> [q]ue le Gouvernement se penche, à titre hautement prioritaire, sur l'absence de protection que la loi accorde aux femmes des Premières nations qui vivent dans une réserve à l'égard des biens immobiliers matrimoniaux situés dans cette réserve et qui fait qu'elles se trouvent défavorisées[8].

AUDIENCES DU COMITÉ DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU DÉVELOPPEMENT DU GRAND NORD

Au total, 31 témoins ont comparu devant le Comité en mars, avril et mai 2005.

En plus de situer l'enjeu dans son contexte et d'expliquer les mesures prises pour remédier à la situation au sein de certaines communautés, les témoins ont

---

[7] *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Canada. 10/12/98*, E/C.12/1/Add.31, 10 décembre 1998, par. 29, http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.1.Add.31.Fr?OpenDocument.

[8] *Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones*, M. Rodolfo Stavenhagen, Additif, Mission au Canada, E/CN.4/2005/88/Add.3, 2 décembre 2004, par. 112, http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/sessions/61/lisdocs.htm.

attiré l'attention du Comité sur différentes questions à considérer dans son étude. Voici certaines de ces questions clés :

- la nécessité de trouver des solutions qui reconnaissent et respectent le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale;
- la nécessité de trouver des solutions qui concilient les droits individuels à l'égalité et les droits ancestraux collectifs;
- la nécessité d'adopter des solutions qui viennent des Premières nations et la nécessité d'un travail de consultation et de collaboration pour l'élaboration de mesures législatives;
- la nécessité de procurer des ressources aux organisations et aux communautés des Premières nations pour leur permettre de concevoir et d'appliquer des solutions.

Les témoins ont aussi relevé des questions corollaires, dont les suivantes :

- la difficulté de faire exécuter les ordonnances judiciaires dans les réserves;
- les droits des conjoints non membres;
- la réticence ou l'incapacité de certaines communautés à remédier à la situation;
- le fait que toutes les terres des Premières nations ne sont pas détenues ou attribuées en vertu de la *Loi sur les Indiens* — certaines sont distribuées d'après la coutume.

De nombreux témoins ont proposé au Comité des solutions originales au problème des biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves.

1. MÉCANISMES ACTUELS SERVANT À RÉGLER LA QUESTION DES BIENS IMMOBILIERS MATRIMONIAUX DANS LES RÉSERVES

Le Comité a appris que les Premières nations abordaient la question des biens immobiliers matrimoniaux de différentes façons : au moyen d'ententes sur l'autonomie gouvernementale; en vertu de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*; par l'inclusion de dispositions sur les biens immobiliers matrimoniaux dans les politiques sur le logement. Certaines Premières nations ont aussi pris des règlements administratifs sur les biens immobiliers matrimoniaux. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a toutefois rejeté ces

règlements au motif que la *Loi sur les Indiens* n'autorise pas les règlements administratifs touchant les biens immobiliers matrimoniaux.

A. ENTENTES SUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

Wendy Cornet, la conseillère spéciale auprès du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien dans le domaine des biens immobiliers matrimoniaux, a expliqué que les ententes sur l'autonomie gouvernementale abordent la question de trois façons différentes. Certaines ententes reconnaissent à des Premières nations désignées une compétence en matière de biens matrimoniaux. D'autres prévoient une compétence partagée entre la Première nation et la province. D'autres encore stipulent que les lois provinciales d'application générale visent tous les biens matrimoniaux — immobiliers ou personnels — situés dans les réserves[9]. Maureen McPhee, directrice générale de l'autonomie gouvernementale au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, a confirmé que le gouvernement avait adopté des lignes directrices à l'intention des négociateurs fédéraux pour leur donner un aperçu de la question des biens immobiliers matrimoniaux et les guider dans leurs négociations[10].

B. *LOI SUR LA GESTION DES TERRES DES PREMIÈRES NATIONS*

La *Loi sur la gestion des terres des premières nations* donne effet à l'*Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations*, qui soustrait les communautés participantes à l'application des dispositions de la *Loi sur les Indiens* portant sur la gestion des terres. Chaque communauté participante doit adopter un code foncier pour la gestion des ressources et des terres de réserve. Elle doit aussi, dans les 12 mois qui suivent l'entrée en vigueur du code, soit y incorporer des « règles générales — de procédure et autres — applicables, en cas d'échec du mariage, en matière soit d'utilisation, d'occupation ou de possession des terres de la première nation, soit de partage des intérêts sur celles-ci », soit prendre des textes législatifs sur le sujet[11].

Le chef Robert Louie, président du Conseil consultatif des terres, a dit au Comité que 7 des 13 Premières nations qui sont opérationnelles en vertu de l'accord-cadre ont édicté des dispositions législatives sur les biens immobiliers matrimoniaux[12].

---

9 *Témoignages* du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes, (ci-après appelé *Témoignages*), 24 mars 2005.

10 *Témoignages*, 7 avril 2005.

11 *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, L.R. 1999, ch. 24, article 17.

12 *Témoignages*, 12 avril 2005.

C. POLITIQUES ET RÈGLEMENTS ADMINISTRATIFS SUR LE LOGEMENT

Le Comité sait que des Premières nations ont abordé la question des biens immobiliers matrimoniaux dans leurs politiques sur le logement, mais il a entendu peu de témoignages sur cette approche, tout comme sur l'adoption de règlements administratifs. Tom Vincent, conseiller juridique à la Section des opérations et des programmes du ministère de la Justice, a confirmé que la prise de règlements administratifs sur les biens immobiliers matrimoniaux n'était pas valable :

> L'article 81 n'habilite simplement pas le conseil de bande à prendre des règlements sur cette question [...]
>
> Ainsi, le pouvoir de prendre des règlements administratifs ne constitue pas une source d'autonomie locale qui permet aux conseils de bande de préserver les droits de propriété des membres d'une bande et des personnes qui ne sont pas membres de la bande[13].

2. QUESTIONS CLÉS À CONSIDÉRER

A. DROIT INHÉRENT À L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

Le Comité reconnaît que le facteur clé à considérer dans l'étude des biens immobiliers matrimoniaux est que les Premières nations devraient avoir l'autonomie voulue pour travailler à la résolution du problème.

Pour les Premières nations, l'autonomie gouvernementale est un droit inhérent, et non un droit conditionnel ou délégué. Le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et confirme les « droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada ». Bien que cette disposition ne fasse pas explicitement état de l'autonomie gouvernementale, le gouvernement a reconnu le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en tant que droit ancestral existant au sens de l'article 35. Il y a cependant encore un différend sur la façon dont le gouvernement et les Premières nations interprètent cette disposition. Margaret Buist, conseillère juridique au ministère de la Justice, a indiqué ce qui suit au Comité:

> Dans le contexte des biens immobiliers matrimoniaux, il reste encore à déterminer si un droit ancestral issu d'un traité, ou tout autre droit, intervient. Actuellement, nous n'avons pas d'affaires devant les tribunaux où une bande soutient qu'un droit de ce genre existe.
>
> Cependant, les Premières nations, dans leurs témoignages devant divers organes, ont fait valoir que les droits autochtones leur donnaient le droit de

---

[13] *Témoignages*, 19 avril 2005.

> gérer les terres de réserve. Elles ont aussi invoqué un droit d'autonomie gouvernementale, droit reconnu par le gouvernement et qui comprendrait le droit d'adopter des lois créant des règles pour le partage et la possession de biens immobiliers matrimoniaux à la rupture d'une relation.
>
> [...] Il faut se rappeler que le Canada reconnaît un droit autochtone à l'autonomie gouvernementale. Toutefois, la façon d'appliquer ce droit n'est pas claire en ce qui concerne la création et la mise en œuvre d'un régime de gestion des biens immobiliers matrimoniaux pour les terres de réserve[14].

Le professeur Kent McNeil a signalé qu'un des principaux problèmes auxquels se heurtent les Premières nations qui veulent résoudre la question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves est l'absence de clarté quant à leur compétence en la matière :

> Ainsi, les Autochtones peuvent-ils exercer leur droit inhérent pour résoudre ce problème? Il n'est pas clair que les conseils de bande peuvent exercer leur droit inhérent. Le droit inhérent est entre les mains de qui exactement? La Commission royale sur les peuples autochtones a dit qu'il est entre les mains des nations autochtones, et non pas des collectivités locales.
>
> On se demande vraiment comment les Premières nations elles-mêmes pourront se tirer d'affaire. Donc, il ne s'agit pas simplement du fait que les Premières nations ne veulent pas s'en occuper ou ferment les yeux sur ce problème. Il y a des enjeux juridiques qui peuvent les empêcher de le faire[15].

B. CONCILIATION DES DROITS COLLECTIFS ET DES DROITS INDIVIDUELS

Toute solution devra concilier les droits collectifs des Premières nations (droits ancestraux) et les droits individuels des personnes qui vivent dans une réserve (droits à l'égalité). C'est ce qu'ont fait valoir plusieurs témoins, dont Margaret Buist, qui a expliqué ce qu'il faut entendre par « conciliation des intérêts » :

> Les Premières nations prétendent avoir le droit de gérer leurs propres terres, d'adopter leurs propres lois familiales. Par ailleurs, les hommes et les femmes qui sont touchés par le vide législatif qui existe au chapitre des biens immobiliers matrimoniaux souhaitent que leurs droits à l'égalité soient reconnus. Ils veulent être traités de la même façon que les personnes qui vivent à l'extérieur des réserves[16].

Les droits à l'égalité sont protégés par le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* :

---

[14] *Témoignages*, 5 avril 2005.

[15] *Témoignages*, 14 avril 2005.

[16] *Témoignages*, 24 mars 2005.

> La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Les droits ancestraux, quant à eux, sont protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* :

> (1) Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.
>
> [...]
>
> (4) Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits — ancestraux ou issus de traités — visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes.

Margaret Buist a cité les ententes sur l'autonomie gouvernementale et la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* comme exemples de mécanismes pouvant concilier les droits individuels et les droits collectifs :

> Dans les ententes sur l'autonomie gouvernementale, diverses façons de faire ont été adoptées par le gouvernement et les Premières nations pour régler cette question. Dans la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, les bandes qui s'inscrivent au régime créent leurs propres codes en matière de régime matrimonial et immobilier.
>
> Voilà deux exemples de façons dont on a mis en équilibre les droits des individus à l'égalité et la reconnaissance de l'opportunité d'avoir un régime pour les biens immobiliers et les questions matrimoniales, sans oublier le désir des Premières nations d'avoir un certain contrôle sur ce qui se passe sur leur territoire[17].

Wendy Cornet a indiqué que le fait de reconnaître la compétence des Premières nations en matière de biens immobiliers matrimoniaux tout en adoptant des mesures législatives qui seraient seulement en vigueur jusqu'à ce que les Premières nations exercent cette compétence « établirait un équilibre [pourrait-on dire] entre la nécessité de respecter les droits individuels et celle de respecter les droits collectifs[18] ».

Au sujet de l'équilibre entre les droits individuels à l'égalité et les droits ancestraux collectifs, Candice Metallic, conseillère juridique pour l'Assemblée des Premières Nations, a indiqué ceci :

---

17 *Témoignages*, 5 avril 2005.

18 *Témoignages*, 7 avril 2005.

> [L]'on présume que les Premières nations ne tiennent pas compte des droits collectifs ni des droits protégés dans la Charte [...] il appartient essentiellement aux diverses collectivités de déterminer l'approche à adopter dans leur sphère de compétence[19].

C. SOLUTIONS DEVRAIENT ÊTRE PILOTÉES PAR LES PREMIÈRES NATIONS ET TOUTE LÉGISLATION DEVRAIT IMPLIQUER CONSULTATION ET COLLABORATION

De nombreux témoins ont fait valoir que non seulement les Premières nations doivent être consultées dans la recherche de solutions au problème des biens immobiliers matrimoniaux, mais que c'est elles-mêmes qui devraient concevoir les solutions. D'après la chef Tina Leveque, du Conseil des femmes de l'Assemblée des Premières Nations :

> Les solutions ne seront légitimes et ne seront perçues comme telles que si elles émanent de la collectivité et sont appuyées par elle[20].

Dans son témoignage devant le Comité sénatorial permanent des droits de la personne en novembre 2004, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a déclaré qu'« il est primordial que les intervenants soient officiellement consultés sur toute proposition qui viserait à modifier la *Loi sur les Indiens*[21] ». La plupart des personnes qui ont témoigné devant le Comité ont souligné qu'il était important de consulter les Premières nations sur l'élaboration d'un cadre législatif visant à régler la question des biens immobiliers matrimoniaux. Danalyn MacKinnon, avocate en droit de la famille dans le Nord de l'Ontario, a formulé cette observation :

> La réalité politique [...] est que plus on a de temps pour élaborer cette législation avec l'aide des collectivités et moins les réactions seront défavorables[22].

La chef Tina Leveque a confirmé que de vastes consultations des premières nations étaient nécessaires :

> Nous reconnaissons naturellement qu'il est nécessaire de tenir des consultations générales, pas comme mesure dilatoire, mais pour obtenir la meilleure information et les meilleurs avis possible[23].

---

19 *Témoignages*, 12 avril 2005.

20 *Ibid.*

21 *Témoignages* du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, 22 novembre 2004.

22 *Témoignages*, 7 avril 2005.

23 *Témoignages*, 12 avril 2005.

Le professeur Kent McNeil a soutenu que l'absence de consultation des Premières nations pourrait susciter de l'opposition :

> [...] la simple imposition, par le Parlement, d'un régime législatif ne fonctionnera pas. Cela va créer beaucoup d'opposition [...] je ne pense pas que l'opposition soit nécessairement attribuable au fond de la législation; cependant, [les Premières nations] se sont opposées aux personnes qui leur imposaient ces choses et à leur provenance.
>
> Si les Premières nations acceptent les mesures comme étant des choses souhaitables, et si elles ont leur mot à dire et ont l'impression de faire partie du processus, qu'elles ont eu le choix, et que ce n'est pas encore une fois quelque chose qui est imposé par le Parlement, je crois qu'il y a beaucoup plus de chances qu'elles soient acceptées et soient appliquées avec succès[24].

Pendant les audiences, le Comité a demandé quelles consultations pourraient être considérées comme adéquates. Le professeur Larry Chartrand a répondu qu'il n'y avait pas de réponse claire à cette question :

> La cour a examiné dans une certaine mesure le degré de consultation requis, selon l'importance du droit en question et l'intérêt que porte la collectivité à cette question. Plus le droit est important, plus on effectuera de consultations, et plus on insistera sur l'adaptation. Au bout du compte, si le droit est très important et est fondamental pour la collectivité, on insistera davantage sur le plein consentement. Ainsi, les tribunaux s'y intéressent en adoptant le point de vue des collectivités autochtones qui ont un droit.
>
> Si le gouvernement devait consulter toutes les collectivités autochtones du Canada, toutes les Premières nations qui, collectivement, bénéficient d'un droit ancestral, disons le droit de décider de quelle façon on détermine le partage des biens matrimoniaux dans une réserve, et si l'État voulait justifier une violation des droits parce qu'on pourrait dire qu'une loi qu'on a adoptée porte atteinte à ce droit ancestral, quelle est l'obligation légale du gouvernement en matière de consultation, dans ce contexte? Doit-il aller consulter chaque collectivité autochtone du pays? S'il ne le fait pas, il s'expose au risque qu'une collectivité aille en cour et dise : « Nous n'avons pas été consultés, et vous ne pouvez pas nous l'imposer »[25].

D. RESSOURCES

Le Comité a été informé que les Premières nations ont besoin de ressources pour concevoir leurs propres solutions et qu'il faudrait aussi des ressources pour mettre en œuvre les dispositions législatives provisoires qui pourraient être édictées. La chef Tina Leveque a indiqué :

---

[24] *Témoignages*, 14 avril 2005.

[25] *Ibid.*

> Si le gouvernement fédéral tenait vraiment à régler les questions liées aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, il donnerait aux Premières nations des ressources suffisantes pour élaborer ce type de politiques, lancer une vigoureuse campagne de sensibilisation pour les Premières nations et consigner les pratiques exemplaires qui pourraient être utiles à d'autres Premières nations.
>
> [...]
>
> Nous recommandons à votre comité que des ressources soient mises à la disposition des Premières nations pour leur permettre de tirer parti du travail déjà fait, de partager des pratiques exemplaires et de commencer à élaborer leurs propres politiques et lois, afin de corriger les problèmes et de combler les lacunes.
>
> [...]
>
> Si nous [obtenons les] ressources suffisantes, nous n'aurons peut-être pas besoin de dispositions législatives[26].

Beverley Jacobs, présidente de l'Association des femmes autochtones du Canada, a elle aussi fait observer que des ressources étaient nécessaires pour la tenue de consultations :

> Nos avocates s'activent à rédiger des dispositions législatives et nous voudrions les utiliser après avoir consulté les femmes autochtones qui vivent dans les régions isolées, dans les régions urbaines, dans les collectivités des Premières nations et à travers le pays. Nous avons toutefois besoin des ressources nécessaires pour y arriver, parce que nous n'en avons pas suffisamment[27].

3. RECOMMANDATIONS DES TÉMOINS

Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont formulé un certain nombre de recommandations. La plupart ont proposé des moyens directs de résoudre la question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, par exemple la rédaction de mesures législatives provisoires qui établiraient un régime matrimonial pour les réserves. D'autres ont proposé des solutions aux problèmes connexes, par exemple la mise sur pied d'un registre des terres des Premières nations[28].

---

[26] *Témoignages*, 12 avril 2005.

[27] *Ibid.*

[28] L'annexe C, Questions à considérer, présente un témoignage en faveur de la création d'un registre des terres des Premières nations, ainsi que la recommandation du chef Robert Louie voulant que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien affecte plus de ressources à l'initiative sur la gestion des terres des Premières nations.

A. OPTIONS LÉGISLATIVES

i. Modifier la *Loi sur les Indiens* ou rédiger un projet de loi qui créerait un régime matrimonial pour les biens dans les réserves

La majorité des témoins entendus par le Comité appuyaient l'idée de présenter un projet de loi provisoire qui créerait un régime matrimonial pour les biens immobiliers dans les réserves, ou reconnaissaient que cette option pourrait se révéler une solution à court terme. Tous convenaient que toute mesure législative gouvernementale devrait avoir un caractère provisoire. La chef Tina Leveque a déclaré ce qui suit :

> Nous ne préconisons pas d'attendre que les ententes sur l'autonomie gouvernementale soient finalisées pour nous assurer que les droits de nos citoyens soient pleinement protégés. Nous ne voulons pas de modifications à la *Loi sur les Indiens*, mais on peut envisager d'adopter des mesures provisoires, pour autant qu'il soit bien entendu que ce sont des mesures provisoires et qu'elles resteront en vigueur jusqu'à ce que les Premières nations affirment leur compétence inhérente et leurs pouvoirs législatifs et pas plus longtemps[29].

Candice Metallic a confirmé la position de l'Assemblée en ce qui touche au caractère provisoire de toute mesure législative :

> [N]ous voulons insister sur le fait que toute nouvelle mesure législative particulière — à l'exclusion de modifications à la *Loi sur les Indiens* — doit être provisoire de nature; cela résulte du fait que les Premières nations affirmeront toujours avec détermination qu'elles ont, en droit, la compétence requise pour aborder, au sein de leurs collectivités et dans le périmètre de leurs territoires traditionnels, toutes les questions qui se situent à l'intérieur des limites de leurs attributions législatives. Ces prérogatives doivent être respectées[30].

Les témoins ne s'entendaient toutefois pas sur la forme de cette législation provisoire : devrait-on modifier la *Loi sur les Indiens* ou présenter un projet de loi distinct? Bonnie Leonard, avocate en droit familial de la Colombie-Britannique, a ainsi recommandé de modifier la *Loi sur les Indiens*[31].C'est également ce qu'a fait Ellen Gabriel, présidente de l'Association des femmes autochtones du Québec inc. :

> [C]e serait probablement la façon la plus efficace de procéder pour le moment [modifier la Loi sur les Indiens].

---

29 *Témoignages*, 12 avril 2005.

30 *Ibid.*

31 *Témoignages*, 14 avril 2005.

[...]

> Le sable du sablier est écoulé depuis longtemps en ce qui concerne les répercussions de cette loi sur nos collectivités et en particulier sur les femmes autochtones et leur famille. [...] [J]e pense qu'il faudrait commencer par des révisions à la *Loi sur les Indiens*, à moins que vous ne puissiez nous proposer demain une autre loi qui remplacerait celle-là. [...] [I]l faut par conséquent que nous utilisions les outils qui sont actuellement à notre disposition[32].

Par contre, la chef Tina Leveque a déclaré sans équivoque que la modification de la *Loi sur les Indiens* ne constituait pas la solution :

> Le message des chefs du Canada est unanime: ils ne veulent pas que l'on continue de rafistoler la *Loi sur les Indiens*. La loi est une des sources de ce problème et en fait la source de nombreux autres problèmes auxquels nous sommes confrontés à l'heure actuelle. On n'arrivera pas à les résoudre en apportant à la hâte quelques modifications à une loi colonialiste aussi mal conçue et désuète que la *Loi sur les Indiens*[33].

Le professeur Kent McNeil a expliqué au Comité pourquoi certains pourraient s'opposer à la modification de la *Loi sur les Indiens* :

> [O]n aurait tort d'interpréter l'opposition des Premières nations aux travaux parlementaires visant à régler ce problème en pensant que les Premières nations ou les particuliers qui s'y opposent s'opposent nécessairement au partage équitable des biens matrimoniaux. Je crois que la question est beaucoup plus complexe que ça. C'est vraiment une question d'autonomie gouvernementale. La *Loi sur les Indiens* proprement dite, selon moi, est considérée comme une mesure législative coloniale qui est en place depuis près de 130 ans. Cependant, il est très difficile de savoir comment on doit composer avec cet élément parce qu'il s'est ancré, il fait partie du système, et les gens vivent avec. Cependant, toute modification qui y est apportée est considérée comme une marque de colonialisme et une ingérence dans le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des Premières nations[34].

En ce qui touche le choix à faire entre la modification de la *Loi sur les Indiens* et la rédaction d'un projet de loi prévoyant que les lois provinciales/territoriales sur les biens matrimoniaux s'appliquent aux biens immobiliers dans les réserves, Jim Aldridge, avocat général du gouvernement Nisga'a Lisims, a expliqué pourquoi les Nisga'a ont choisi la dernière approche :

> [L]es Nisga'a ne devront pas concevoir un régime de biens immobiliers matrimoniaux de toute pièce, comme c'est le cas des bandes régies par la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*. [L]es relations entre

---

32 *Témoignages*, 5 mai 2005.

33 *Témoignages*, 12 avril 2005. M^me^ Leonard recommanda également d'amender la *Loi sur le divorce*.

34 *Témoignages*, 14 avril 2005.

> leur peuple et le reste de la population de la province seront plus harmonieuses car les conflits juridiques complexes seront évités[35].

Plusieurs témoins ont formulé des recommandations concernant la mécanique de la législation provisoire. Ainsi, le professeur Larry Chartrand a proposé que la loi prévoie un mécanisme de retrait :

> On pourrait mettre au point un code de biens matrimoniaux [...] on présumerait que ce code s'appliquerait à toutes les bandes, à moins qu'elles n'aient établi leur propre régime de biens matrimoniaux, auquel cas elles seraient dispensées de se conformer aux dispositions du code. Ensuite, les autres bandes pourraient abandonner le code une fois qu'elles auraient établi leur propre système.
>
> C'est un peu l'inverse de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, selon laquelle les bandes doivent choisir de participer à un nouveau régime. Dans le cas qui nous occupe, le régime serait imposé, et les bandes pourraient ensuite se retirer ou, si elles disposent déjà d'un système, en être exemptées[36].

La plupart des témoins ont toutefois proposé l'inverse, soulignant que la loi ne devrait s'appliquer que si une Première nation n'avait pas élaboré un code sur les biens matrimoniaux dans un délai précis. Danalyn MacKinnon a fait observer que l'imposition de mesures législatives ne serait pas aussi efficace que d'autres moyens. Elle a plutôt proposé ceci :

> [La bande] a deux ans pour établir un code et si elle ne l'a pas fait dans ce délai, la loi sera imposée. Ce délai donne un répit aux bandes qui ont des méthodes traditionnelles pour régler ce type de problème.
>
> Il serait insensé d'imposer des dispositions législatives modifiant cette tradition mais c'est bien beau d'accorder un certain délai, de deux ans en l'occurrence, aux collectivités traditionnelles pour mettre leurs règles par écrit [...] en permettant aux Premières nations d'élaborer leurs propres lois, on fait preuve de respect à leur égard et on leur permet de tenter de régler diverses situations[37].

Il ne semblait pas se dégager de consensus entre les témoins quant au délai qui devrait être accordé à une Première nation pour établir ses propres lois avant que la législation fédérale ne s'applique à ses réserves. Danalyn MacKinnon a ainsi indiqué que la loi devrait être imposée si une Première nation n'a pas adopté une loi ou un code sur les biens matrimoniaux dans un délai de deux ans[38]. D'autres estimaient qu'une période plus longue était nécessaire. Ainsi, le chef Robert Louie a signalé que le délai d'un an durant lequel les Premières nations devaient en vertu

---

35 *Témoignages*, 5 avril 2005.

36 *Témoignages*, 14 avril 2005.

37 *Témoignages*, 7 avril 2005.

38 *Ibid.*

de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* établir un code sur les biens immobiliers matrimoniaux s'était révélé irréaliste :

> Les consultations communautaires durent essentiellement beaucoup plus longtemps qu'on ne s'y attendait. Le droit de la famille est complexe en ce qui concerne les biens et les décisions que prennent maintenant les collectivités auront une incidence sur les droits des membres pendant des années. C'est une question complexe et elle aura une incidence directe sur la vie des membres des collectivités.
>
> [...]
>
> Il est essentiel d'avoir du temps pour déterminer la politique que la collectivité suivra, que le Conseil aidera probablement à orienter. Il faut du temps pour rédiger des textes de loi. Il faut du temps pour tenir des consultations. Ce qui est peut-être encore plus important, c'est le délai imposé à la collectivité, compte tenu de la complexité des enjeux. En outre, il faut du temps pour promulguer la loi[39].

Il a mentionné qu'un délai de trois ans pourrait être plus approprié. Joe Miskokomon, de la Commission du renouvellement de l'Assemblée des Premières Nations, a proposé trois ans avec une prolongation supplémentaire de deux ans pour permettre aux Premières nations d'élaborer un système de gestion foncière pour les biens immobiliers matrimoniaux[40].

Les témoins ont traité de plusieurs sujets qui pourraient être inclus dans la loi. Ainsi, la chef Tina Leveque a déclaré ce qui suit :

> Il est [...] impératif que toute législation ou réglementation potentielle soit le résultat des efforts conjoints des Premières nations et de l'État, dès le début du processus, et contienne certaines dispositions fondamentales. Par exemple, la législation doit être habilitante et non normative. Il est essentiel qu'elle reconnaisse les règles et les dispositions législatives qui ont été élaborées par les Premières nations, comme la Première nation de Sucker Creek. Il est indispensable qu'elle soit conforme aux lois des Premières nations concernant les biens matrimoniaux. Les dispositions législatives provisoires devraient en outre contenir une disposition d'extinction, afin d'assurer leur caractère temporaire, et des dispositions non dérogatoires, afin de protéger la compétence inhérente des Premières nations en cette matière[41].

Danalyn MacKinnon a convenu que la loi ne devrait pas être normative :

> Dans certaines collectivités, les femmes ont un statut très élevé et ne connaissent pas toutes ces difficultés. Par conséquent, il ne serait pas juste de dire qu'il faut imposer des dispositions législatives dans ces collectivités.

---

39 *Témoignages*, 12 avril 2005.

40 *Témoignages*, 3 mai 2005.

41 *Témoignages*, 12 avril 2005.

> Les collectivités ont en quelque sorte élaboré des méthodes personnelles qui leur semblent satisfaisantes[42].

Le Comité a appris que l'Association des femmes autochtones du Canada était en train de préparer une législation provisoire qu'elle espère utiliser pour mener des consultations pancanadiennes auprès des diverses communautés des Premières nations. Mary Eberts, conseillère juridique de l'Association, a d'ailleurs décrit certains des éléments de la loi proposée lorsqu'elle a comparu devant le Comité :

> Tout d'abord, la permission que les bandes indiennes aient leurs propres codes fonciers, dans ce cas les dispositions de la *Loi sur les Indiens* ne s'appliqueraient pas. Il est essentiel de reconnaître la souveraineté et l'autonomie gouvernementale des bandes indiennes en leur permettant d'adopter leurs propres codes fonciers, que ce soit ou non en vertu de la Loi sur la gestion des terres.
>
> En feraient partie le droit familial, les codes fonciers relatifs au foyer conjugal établis par une bande qui se serait donné la peine de le faire. Dans le cas où une bande ne l'aurait pas fait, la mesure législative proposée par l'Association des femmes autochtones du Canada prévoit des ordonnances d'exclusion en cas de violence familiale, des ordonnances de mise en possession à la demande de l'un ou l'autre conjoint, ou une ordonnance de transfert ou de vente à la demande de l'un ou l'autre conjoint.
>
> À notre humble avis, ces quatre éléments constituent l'essentiel de toute solution législative à ce problème. C'est l'occasion pour les gouvernements de bandes indiennes d'agir, d'avoir leurs propres régimes de biens matrimoniaux et les ordonnances d'exclusion, de mise en possession, de transfert ou de vente qui seraient disponibles en vertu de la Loi sur les Indiens si ces gouvernements de bandes indiennes n'avaient pas fait cela[43].

Selon Mme Eberts, la loi devrait également : reconnaître le droit de chaque conjoint d'occuper le foyer conjugal durant la relation maritale, indépendamment de la personne qui détient le certificat de possession établissant la possession légale[44]; donner aux conjoints la possibilité de conclure des ententes sur leur terre et leur foyer conjugal; reconnaître les conjoints de fait; et être compatible avec la loi fédérale reconnaissant les partenaires conjugaux de même sexe.

Ellen Gabriel a recommandé des modifications à la *Loi sur les Indiens* de manière à :

---

42 *Témoignages*, 7 avril 2005.

43 *Témoignages*, 3 mai 2005.

44 *Loi sur les Indiens*, paragraphe 20(2).

- établir un régime matrimonial prévoyant que tous les biens acquis pendant le mariage sont la propriété commune des deux époux;

- assurer l'égalité entre les hommes et les femmes quant aux biens matrimoniaux, et à garantir l'équité du partage des biens en cas de rupture;

- prévoir le partage des biens pour les conjoints de fait en cas de rupture;

- permettre au parent qui aurait la garde des enfants, en cas de rupture, de pouvoir continuer d'habiter la résidence familiale[45].

Un autre élément que les témoins ont proposé d'inclure dans la loi provisoire est que les Premières nations devraient respecter des normes minimales concernant l'élaboration de leurs lois ou codes sur les biens immobiliers matrimoniaux. Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a recommandé que ces lois ou codes fonciers des Premières nations visant les biens immobiliers matrimoniaux respectent les normes des lois provinciales pour être jugés valides. Danalyn MacKinnon a recommandé pour sa part d'appliquer les principes d'égalité. Le professeur Larry Chartrand a plutôt recommandé que les codes des Premières nations relatifs aux droits immobiliers matrimoniaux respectent les normes internationales sur les droits de la personne. À son avis, il pourrait être préférable d'utiliser ces normes internationales plutôt que les normes provinciales pour respecter les pouvoirs d'autonomie gouvernementale des Premières nations :

> Lorsqu'un gouvernement autochtone exerce sa compétence légitime, on viole quand même le principe d'autonomie gouvernementale lorsqu'on impose une condition, quelle qu'elle soit. Cependant, l'ingérence dans les pouvoirs de la Première nation de s'autogouverner peut être justifiée — et j'utilise le terme « justifiée » dans son sens moral le plus large — lorsque le Canada a l'obligation internationale de s'assurer que certains droits de la personne minimaux sont respectés, mais seulement jusqu'à ce que les Premières nations deviennent responsables, de façon indépendante, de veiller au respect des normes internationales en matière de droits de la personne[46].

Enfin, la chef Tina Leveque a reconnu qu'il ne serait pas facile de trouver une solution :

> Il y aura toujours des chocs; ceux-ci sont inévitables. C'est la nature humaine qui veut cela — un groupe s'oppose à un autre groupe: l'un dit oui alors que l'autre dit non. Cependant, l'être humain est un être doté de la raison. Je sais par conséquent que certains défis se poseront et qu'il y aura

---

[45] *Témoignages*, 5 mai 2005.

[46] *Témoignages*, 14 avril 2005.

> peut-être de l'opposition, mais je persiste à croire que nous pouvons surmonter toutes ces difficultés grâce à la raison. C'est pour cela que nous sommes ici aujourd'hui. Les Indiens ont réalisé de nombreux progrès sur bien des plans et je considère que cette question-ci n'est pas différente des autres. Nous réaliserons des progrès. Malgré les obstacles et les défis qui se posent, nous pouvons atteindre notre objectif. J'en suis vraiment convaincue.

Des témoins ont bien souligné au Comité qu'il faudrait surmonter certains obstacles pour mettre en œuvre efficacement la loi provisoire dans les réserves. L'un de ces principaux obstacles serait l'application de la loi dans les réserves[47]. Comme Margaret Buist l'a expliqué, l'expérience passée avec les règlements administratifs montre qu'il pourrait être difficile d'appliquer un code sur les biens immobiliers matrimoniaux ou une loi provinciale/territoriale sur les biens matrimoniaux dans les réserves :

> Ils [les dirigeants des Premières nations] se sont aussi montrés préoccupés à l'idée que la loi soit discréditée en raison d'un manque de mécanismes d'exécution et de poursuites [...]
>
> Il faut également souligner qu'il est coûteux pour les services de police de veiller à l'application des lois des bandes[48].

ii. Abroger ou modifier l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

Durant les audiences du Comité, plusieurs témoins ont soulevé la question de l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Margaret Buist a expliqué comment cet article interdit à une personne vivant dans une réserve d'alléguer qu'une décision d'un conseil de bande prise en vertu de la *Loi sur les Indiens* est discriminatoire au sens de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La suppression de l'article 67 « ouvrirait la porte à l'égalité pour chacun, dans les réserves[49] ». La chef Tina Leveque a reconnu que l'abrogation de l'article 67 pourrait se révéler une bonne idée :

> L'abrogation [de l'article 67 de la [*Loi canadienne sur les droits de la personne*] exposerait la *Loi sur les Indiens* à ces protections et fournirait des mécanismes pour garantir l'égalité et l'équité. On éviterait ainsi de rafistoler une loi qui est de toute façon vouée à l'extinction, à mesure que les Premières nations accèdent vraiment à l'autodétermination[50].

---

47 Un autre problème d'application mentionné est que l'article 89 de la *Loi sur les Indiens* interdit la saisie des biens immobiliers et personnels d'un Indien dans une réserve par quiconque d'autre qu'un Indien. Cette question peut intéresser en particulier les conjoints non membres.

48 *Témoignages*, 19 avril 2005.

49 *Témoignages*, 5 avril 2005.

50 *Témoignages*, 12 avril 2005.

Beverley Jacobs a elle aussi reconnu que les discussions relatives à l'abrogation de l'article 67 sont pertinentes parce que ce geste fournirait aux femmes des recours[51].

B. OPTIONS NON LÉGISLATIVES

Plusieurs options non législatives ont également été présentées par les témoins. Deux d'entre eux ont souligné qu'il est important que les personnes vivant dans les réserves puissent compter sur un établissement de crédit disposant des fonds nécessaires pour leur permettre de verser une indemnisation lors de la rupture d'une relation. Ainsi, Bonnie Leonard a proposé ce qui suit :

> [U]n projet pilote selon lequel on créerait un établissement de crédit que l'on investirait du mandat spécifique de fournir des fonds aux personnes qui ont obtenu une ordonnance d'indemnisation. J'imagine un organisme semblable à la First Nations Agricultural Lending Association, où le gouvernement fournit les fonds de démarrage, le prêt. Les fonds seraient administrés par un groupe, et ils seraient réservés à l'indemnisation des femmes ou des hommes qui se trouvent dans ces situations. On pourrait établir un plan de paiement souple, et on pourrait adopter un système d'évaluation officiel.
>
> [...]
>
> [L]orsqu'une personne passe par le système judiciaire et que les tribunaux sont au courant de l'accessibilité de ce fonds, les tribunaux seront plus susceptibles d'émettre des ordonnances d'indemnisation, et ils pourraient effectuer leurs évaluations en se fondant sur les éléments probants. On procéderait au cas par cas. Et, une fois qu'une personne aurait obtenu l'ordonnance d'indemnisation de la cour, elle pourrait présenter à l'établissement de crédit une demande de prêt pour verser à l'autre conjoint sa juste part des biens matrimoniaux[52].

Joe Miskokomon a quant à lui formulé la suggestion suivante concernant l'établissement de crédit :

> Industrie Canada [devrait élargir] le mandat des sociétés de financement des Autochtones [SFA] pour qu'elles puissent établir des prêts aux fins du partage des biens immobiliers matrimoniaux, la valeur foncière étant garantie par les Premières nations elles-mêmes. Il faudrait aussi donner aux SFA le pouvoir de fixer des taux d'intérêt qui correspondraient aux taux commerciaux des autres établissements de crédit. En permettant ainsi aux SFA de jouer un rôle dans la répartition équitable des biens au moment de la dissolution d'un mariage, on se donne une infrastructure et des

---

[51] *Ibid.*

[52] *Témoignages*, 14 avril 2005.

> ressources, parmi d'autres, qui permettront de s'attaquer aux problèmes des biens immobiliers matrimoniaux[53].

La professeure Patricia Monture croyait pour sa part qu'il faudrait mettre l'accent non pas sur des dispositions législatives, mais plutôt sur des programmes de logement pour aider les femmes et les enfants aux prises avec divers problèmes liés au partage des biens immobiliers matrimoniaux lors de la rupture du mariage, particulièrement dans les cas de violence domestique. Elle a très bien résumé quelques préoccupations soulevées au fil des ans et au cours de notre étude concernant l'idée de mettre en vigueur une loi fédérale sur les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves :

> Je suis donc sceptique en ce qui concerne l'accès que les femmes pourraient avoir dans la pratique à un régime juridique concernant les biens matrimoniaux mis en place par la voie législative; cela réglerait pourtant leur problème d'isolement, elles auraient accès à un conseiller juridique et, en comblant cette lacune juridique, on aiderait probablement les femmes des collectivités des Premières nations.
>
> Je ne m'oppose pas à une telle initiative [parce que je suis] attachée aux traditions de [m]on peuple et convaincue de sa souveraineté. Ce n'est pas que je m'oppose au principe d'une loi. Je ne vois toutefois pas comment cela réglerait le problème dans la pratique
>
> [...]
>
> [J]e doute qu'un article supplémentaire dans la *Loi sur les Indiens* ou qu'un projet de loi distinct puisse mettre en œuvre le type de changement que nous souhaitons[54].

La professeure Monture a expliqué de manière plus détaillée ce qui devrait être inclus dans un programme de logement pour atténuer les torts que cause ce genre de problèmes dans les réserves. Étant donné qu'il arrive souvent que les femmes quittent la réserve à la rupture de la relation, le programme de logement devrait comporter à la fois un volet dans la réserve et un volet hors réserve. Ce programme devrait offrir aux femmes des solutions à court terme de même qu'un soutien plus permanent. Enfin, et c'est un élément crucial, il faudrait reconnaître « le défi que pose la sécurité des femmes dans les petites collectivités ».

RECOMMANDATIONS

Le Comité reconnaît qu'un certain nombre d'options non législatives lui ont été présentées. Nous croyons que ces options non législatives pourraient régler certains des problèmes connexes qui nous ont été signalés, mais nous ne sommes

---

[53] *Témoignages*, 3 mai 2005.

[54] *Témoignages*, 5 mai 2005.

pas d'avis que ces options permettraient de résoudre l'ensemble de la question aussi directement et rapidement qu'une solution législative.

Le Comité a attentivement examiné toutes les options législatives présentées par les témoins à la lumière de trois considérations fondamentales qui ont été reprises dans pratiquement tous les témoignages que nous avons entendus. La première est qu'il faut agir immédiatement étant donné le caractère urgent de la situation actuelle dans les réserves des Premières nations. Le Comité est d'accord avec les rapports canadiens et internationaux qui indiquent que les droits individuels de certains membres des Premières nations, le plus souvent des femmes et des enfants, sont violés chaque fois qu'ils sont incapables d'exercer des droits visant des biens immobiliers matrimoniaux dont ils pourraient se prévaloir à l'extérieur de la réserve. Ainsi, bien que nous reconnaissions que d'autres types d'interventions puissent être proposées si nous poursuivions l'étude de cette question, le Comité a conclu que le maintien du statu quo ne constituait pas une option acceptable. Le Comité souhaite toutefois souligner qu'il est d'avis que la revendication de droits individuels et le développement de recours pour corriger des problèmes visant les biens dans les réserves ne devraient pas affaiblir les droits collectifs propres aux membres des Premières nations.

La deuxième prémisse fondamentale qui a guidé nos travaux concerne la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des Premières nations. Pour le Comité, le respect de ce droit inhérent doit se traduire par la prise de mesures concrètes, notamment dans le domaine des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. Toute mesure gouvernementale visant à régler des problèmes immédiats devrait et doit absolument tenir compte de la capacité autonome des Premières nations d'élaborer et de mettre en œuvre leurs propres solutions d'une manière qui est adaptée à leurs cultures, en attendant la mise en place de régimes d'autonomie gouvernementale plus complets.

Pour le Comité, le troisième principe directeur qui doit être respecté dans l'établissement de toute approche législative concerne la nécessité de tenir de larges consultations auprès des Premières nations et de collaborer avec elles. Tous les témoins ont répété ce besoin impérieux et ont souligné qu'il fallait absolument que les Premières nations elles-mêmes participent à part entière à l'élaboration des solutions pour que leur mise en œuvre se révèle un succès. Le Comité considère en outre que la participation des groupes de femmes des Premières nations et de leurs représentantes est absolument indispensable pour régler les vieux griefs relatifs aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. Nous sommes bien conscients que ce dont il est finalement question ici, c'est de la vie et des problèmes des femmes des Premières nations et de leurs enfants. Ces femmes des Premières nations doivent donc jouer un rôle de premier plan dans la définition de solutions appropriées.

Selon le Comité, étant donné l'urgence de la situation et la nécessité de respecter le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, il faut adopter une approche à deux volets qui permettra de combiner une action immédiate et une solution à long terme.

ACTION IMMÉDIATE

Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1 :

a) **Que le gouvernement, en consultant l'Association des femmes autochtones du Canada et l'Assemblée des Premières Nations dans toute la mesure du possible, et compte tenu de l'urgence de la situation, rédige immédiatement un projet de loi distinct et provisoire ou des modifications à la *Loi sur les Indiens* afin d'appliquer les lois provinciales/territoriales sur les biens matrimoniaux aux biens immobiliers dans les réserves.**

Ce projet de loi devrait aussi :

- **refléter un partenariat entre le gouvernement, l'Association des femmes autochtones du Canada et l'Assemblée des Premières Nations;**
- **reconnaître la compétence inhérente des Premières nations à l'égard des biens immobiliers matrimoniaux;**
- **autoriser les Premières nations à adopter leurs propres régimes des biens immobiliers matrimoniaux d'une manière habilitante plutôt que normative;**
- **établir un délai pour l'élaboration par les Premières nations de leurs régimes des biens immobiliers matrimoniaux;**
- **contenir une disposition de temporarisation prévoyant que la mesure législative deviendra caduque à la fin du délai prévu;**
- **contenir une disposition de non-dérogation précisant que rien dans la mesure législative ne déroge ou ne porte atteinte aux droits ancestraux et issus de traités des Premières nations qui sont garantis par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.**

Afin d'aider les Premières nations à exercer leur compétence sur les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, le Comité recommande en outre :

b) **Que le gouvernement s'engage à fournir aux organisations des Premières nations nationales et provinciales/territoriales reconnues les ressources humaines et financières nécessaires afin de permettre à leurs membres d'élaborer leurs propres codes des biens immobiliers matrimoniaux;**

c) **Que le gouvernement fournisse une aide supplémentaire aux Premières nations qui souhaitent adopter des lois sur les biens immobiliers matrimoniaux en concevant un site Internet afin de présenter des « modèles » de lois sur les biens immobiliers matrimoniaux.**

SOLUTION À LONG TERME

RECOMMANDATION 2 :

Reconnaissant que ce ne sont pas toutes les Premières nations qui puissent être en mesure d'élaborer leurs propres régimes des biens immobiliers matrimoniaux dans le délai prévu et qu'il faudra donc trouver une solution permanente, le Comité recommande en outre :

Que le gouvernement, après une large consultation des organisations et communautés des Premières nations, collabore avec ces organisations et communautés pour élaborer un projet de loi de fond sur les biens immobiliers matrimoniaux à l'intention des Premières nations qui n'ont pas adopté leurs propres lois en la matière dans le délai prévu par le projet de loi provisoire. Cette loi devrait cesser de s'appliquer aux Premières nations qui élaborent ultérieurement leurs propres régimes des biens immobiliers matrimoniaux.

ARTICLE 67 DE LA *LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE*

Le Comité souligne que certains ont déjà mentionné qu'il ne serait peut-être pas souhaitable d'abroger l'article 67 sans prendre d'autres mesures. Ainsi, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ne permet pas de tenir spécifiquement compte de la culture et des valeurs autochtones lors de l'étude des plaintes de

discrimination concernant la *Loi sur les Indiens*[55]. Le Comité est conscient que le rapport de l'an 2000 du comité indépendant chargé de procéder à la révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a recommandé à la fois l'abrogation de l'article 67 et l'inclusion d'une disposition interprétative visant à garantir qu'on tiendra compte des besoins et aspirations des communautés autochtones, et qu'on maintiendra un juste équilibre entre les droits individuels et les intérêts des communautés autochtones[56].

Le Comité est d'accord avec ces témoins qui ont souligné que l'abrogation de l'article 67 offrirait une voie de recours aux femmes des Premières nations vivant dans les réserves et aux autres personnes qui ont des griefs relativement aux biens immobiliers matrimoniaux, mais souhaite rappeler que cette abrogation offrirait les mêmes recours à d'autres groupes et personnes visés par les décisions prises en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Nous croyons que la question de l'abrogation de l'article 67 nécessiterait également des consultations auprès des organisations et communautés des Premières nations étant donné en particulier la nécessité de concevoir des mesures qui respectent à la fois les droits individuels et les intérêts collectifs.

Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3 :

Que le gouvernement, après une large consultation des organisations et communautés des Premières nations, entreprenne un examen immédiat de l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* dans le but de modifier cette loi :

- **pour protéger les membres des Premières nations vivant dans les réserves contre la discrimination dont ils pourraient faire l'objet en vertu de la *Loi sur les Indiens*;**
- **pour y intégrer une disposition interprétative exigeant de maintenir un équilibre entre les droits individuels et les intérêts des communautés.**

---

55 « Exemption visant la *Loi sur les Indiens* — Options de réforme de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* », par Larry Chartrand, http://canada.justice.gc.ca/chra/fr/indact1.html.

56 Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne, *La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision*, juin 2000, Ottawa, p. 185.

CONCLUSION

Au cours de cette étude sur les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, le Comité s'est rendu compte qu'il n'y a pas de solution idéale permettant de répondre aux besoins de toutes les communautés des Premières nations. Selon nous, c'est à chaque communauté qu'il incombe de trouver la solution qui lui convient le mieux en exerçant son droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Toutefois, comme nos recommandations le montrent, cette situation ne change rien à la responsabilité que le Comité ou le gouvernement a de s'assurer que les personnes vivant dans les réserves ne soient plus privées des recours qui sont offerts aux autres membres des Premières nations et aux autres Canadiens vivant à l'extérieur des réserves lorsqu'il y a rupture de la relation conjugale.

Le Comité estime que toutes les communautés des Premières nations parviendront un jour à résoudre les problèmes liés aux biens immobiliers matrimoniaux. Il est à espérer que les Premières nations qui ont réussi à régler cette question dans leurs communautés pourront servir de modèles à celles qui ont besoin d'aide à court terme, et que le gouvernement déploiera tous les efforts possibles pour accélérer ce processus, toujours en collaboration avec les Premières nations.

Entre-temps, le Comité, tout comme le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, la Commission royale sur les peuples autochtones et divers observateurs nationaux et internationaux, est convaincu que le gouvernement doit prendre immédiatement des mesures pour s'attaquer à cette question urgente. Comme plus d'un témoin nous l'ont affirmé, le temps presse.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

ACTION IMMÉDIATE

RECOMMANDATION 1 :

a) Que le gouvernement, en consultant l'Association des femmes autochtones du Canada et l'Assemblée des Premières Nations dans toute la mesure du possible, et compte tenu de l'urgence de la situation, rédige immédiatement un projet de loi distinct et provisoire ou des modifications à la *Loi sur les Indiens* afin d'appliquer les lois provinciales/territoriales sur les biens matrimoniaux aux biens immobiliers dans les réserves.

Ce projet de loi devrait aussi :

- refléter un partenariat entre le gouvernement, l'Association des femmes autochtones du Canada et l'Assemblée des Premières Nations;
- reconnaître la compétence inhérente des Premières nations à l'égard des biens immobiliers matrimoniaux;
- autoriser les Premières nations à adopter leurs propres régimes des biens immobiliers matrimoniaux d'une manière habilitante plutôt que normative;
- établir un délai pour l'élaboration par les Premières nations de leurs propres régimes des biens immobiliers matrimoniaux;
- contenir une disposition de temporarisation prévoyant que la mesure législative deviendra caduque à la fin du délai prévu;
- contenir une disposition de non-dérogation précisant que rien dans la mesure législative ne déroge ou ne porte atteinte aux droits ancestraux et issus de traités des Premières nations qui sont garantis par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Afin d'aider les Premières nations à exercer leur compétence sur les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, le Comité recommande en outre :

b) Que le gouvernement s'engage à fournir aux organisations des Premières nations nationales et provinciales/territoriales reconnues les ressources humaines et financières nécessaires afin de permettre à leurs membres d'élaborer leurs propres codes des biens immobiliers matrimoniaux;

c) Que le gouvernement fournisse une aide supplémentaire aux Premières nations qui souhaitent adopter des lois sur les biens immobiliers matrimoniaux en concevant un site Internet afin de présenter des « modèles » de lois sur les biens immobiliers matrimoniaux.

SOLUTION À LONG TERME

RECOMMANDATION 2 :

Reconnaissant que ce ne sont pas toutes les Premières nations qui peuvent être en mesure d'élaborer leurs propres régimes des biens immobiliers matrimoniaux dans le délai prévu et qu'il faudra donc trouver une solution permanente, le Comité recommande en outre :

Que le gouvernement, après une large consultation des organisations et communautés des Premières nations, collabore avec ces organisations et communautés pour élaborer un projet de loi de fond sur les biens immobiliers matrimoniaux à l'intention des Premières nations qui n'ont pas adopté leurs propres lois en la matière dans le délai prévu par le projet de loi provisoire. Cette loi devrait cesser de s'appliquer aux Premières nations qui élaborent ultérieurement leurs propres régimes des biens immobiliers matrimoniaux.

ARTICLE 67 DE LA *LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE*

RECOMMANDATION 3 :

Que le gouvernement, après une large consultation des organisations et communautés des Premières nations, entreprenne un examen immédiat de l'article 67 de la *Loi*

canadienne sur les droits de la personne dans le but de modifier cette loi :

- pour protéger les membres des Premières nations vivant dans les réserves contre la discrimination dont ils pourraient faire l'objet en vertu de la *Loi sur les Indiens*;

- pour y intégrer une disposition interprétative exigeant de maintenir un équilibre entre les droits individuels et les intérêts des communautés.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport au plus tard cent vingt (120) jours suivant sa présentation.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents (*séances n^os^ 24 à 39*) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,

Nancy Karetak-Lindell, députée

ANNEXE A
RAPPORTS QUI FONT ÉTAT DE LA QUESTION DES BIENS IMMOBILIERS MATRIMONIAUX DANS LES RÉSERVES

Divers rapports canadiens et internationaux présentent des observations et des recommandations sur les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. En voici quelques-uns :

- Rapport de l'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones du Manitoba, 1991
- Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, volume 3, *Vers un ressourcement*, 1997
- Rapport de la représentante spéciale pour la protection des droits des femmes des Premières nations, *Où sont les femmes?*, Mavis Erickson, 2001
- Rapport intérimaire du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Un toit précaire : Les biens fonciers matrimoniaux situés dans les réserves*, novembre 2003
- Rapport du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Canada*, 1998
- Rapport de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, *Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, Rodolfo Stavenhagen, Additif, Mission au Canada*, 2004
- Rapport du Programme des Nations Unies pour le droit au logement, *Indigenous peoples' right to adequate housing: A global overview*, 2005

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a aussi commandé les études suivantes sur la question :

- *Les biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves : document de travail*, Wendy Cornet et Allison Lendor

- *Les femmes autochtones vivant dans des régions urbaines de la Colombie-Britannique et le régime des biens immobiliers matrimoniaux*, Karen Abbott

- *Recherche d'une solution au problème du partage des biens immobiliers matrimoniaux situés dans une réserve après une rupture conjugale : Étude des tribunaux administratifs, de la fonction d'ombudsman et des modes de règlement extrajudiciaire*, Jo-Ann E.C. Green

- *Le partage des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves indiennes américaines*, Joseph Thomas Flies-Away, Carrie Garrow et Miriam Jorgensen, rapport présenté par le Projet Harvard sur le développement économique des Indiens américains

ANNEXE B
RECOMMENDATIONS DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE DANS SON RAPPORT INTÉRIMAIRE *UN TOIT PRÉCAIRE : LES BIENS FONCIERS MATRIMONIAUX SITUÉS DANS LES RÉSERVES*

Dans l'immédiat, le Comité recommande que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée de façon à ce que les lois provinciales puissent s'appliquer au partage des biens immobiliers du patrimoine familial. Tel qu'exposé dans le présent rapport préliminaire, ceci n'est qu'une solution partielle. Le Comité fera des recommandations complémentaires dans son rapport final concernant des mesures à prendre pour éviter les distinctions prévues dans les lois provinciales, notamment celles fondées sur le statut matrimonial.

Le Comité recommande que les modifications à la *Loi sur les Indiens* tiennent compte du fait que certaines Premières Nations ont déjà des mesures en place en ce qui concerne le partage du patrimoine familial et qu'elles devraient pouvoir continuer à les appliquer dans la mesure où ces mesures offrent une protection au moins équivalente à celle des lois provinciales.

Le Comité recommande que les modifications à la *Loi sur les Indiens* tiennent compte des droits des enfants et notamment de leur droit de continuer à vivre au sein de leur communauté. Le Comité fera des recommandations plus précises à ce sujet dans son rapport final.

Le Comité recommande que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée de sorte que l'on prévoie un droit d'occupation de la résidence qui protégerait les conjoints dont le nom n'apparaît pas sur le certificat de possession, ou lorsque le certificat de possession est détenu par un tiers.

Le Comité recommande que la résidence familiale dans la réserve puisse être enregistrée de manière à protéger les droits des conjoints.

Dans la mesure où l'accès aux terres des réserves est liée au statut d'Indien au sens de la *Loi sur les Indiens* et à l'appartenance à la Première Nation, le Comité recommande que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée de sorte que non seulement les femmes qui avaient perdu leur statut avant 1985, mais leurs enfants et leurs petits-enfants, puissent le récupérer et que toutes les femmes qui perdent l'appartenance à la

Première Nation où elles sont nées lors du mariage puissent automatiquement le récupérer en cas de divorce, si elles le désirent.

Dans l'immédiat également, le Comité recommande que la question du patrimoine familial soit expressément abordée dans le cadre de toute négociation sur l'autonomie gouvernementale et que des dispositions précises à ce sujet soient incluses dans toute entente de principe ou entente finale.

À plus long terme, le Comité recommande que les associations de femmes autochtones nationales, provinciales, territoriales et régionales reçoivent le financement nécessaire pour entreprendre des consultations approfondies auprès des femmes autochtones sur la question du partage du patrimoine familial dans les réserves. Ces consultations devraient constituer une première étape avant une consultation élargie des gouvernements autochtones et conseils de bande, dans le but de trouver des solutions permanentes tenant compte des caractéristiques culturelles des Premières Nations. Ces solutions devraient toutefois partir du principe fondamental qu'il ne peut y avoir aucune justification culturelle des violations des droits de la personne protégés en vertu de la Charte et du droit international[1].

---

[1] *Un toit précaire : Les biens fonciers matrimoniaux situés dans les réserves*, rapport intérimaire du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, novembre 2003, p. 12 et 13, http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/com-f/huma-f/rep-f/rep08nov03-f.pdf.

ANNEXE C
QUESTIONS À CONSIDÉRER

A. Création d'un registre des terres des Premières nations

Dans son témoignage devant le Comité, le chef Strater Crowfoot a souligné l'importance d'aborder les autres questions de propriété foncière :

> Il est tentant d'examiner cette question des droits sur les biens immobiliers matrimoniaux en tant que problème isolé qui peut être réglé au moyen d'une solution unique. Ce n'est pas ainsi que je la vois. Pour moi, elle représente une question qui a beaucoup plus de portée. À vrai dire, il nous manque un cadre institutionnel qui nous permettrait d'appuyer des droits de propriété clairs et d'attirer les investissements. C'est pourquoi nos propriétés actuelles sont nettement sous-évaluées et il n'existe pas de mécanisme du marché qui permettrait de régler les droits de propriété sur les biens matrimoniaux.
>
> La principale cause du problème et de nombreux autres problèmes auxquels nous sommes confrontés est que nous sommes régis par une loi qui date de plus de 120 ans. Nous sommes dirigés par des bureaucrates qui continuent de croire que la planification centrale est efficace[1].

Il a recommandé la création d'un registre des terres des Premières nations à adhésion facultative, qui faciliterait l'établissement des titres de propriété, prévoirait une procédure de règlement des litiges et protégerait les biens matrimoniaux.

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne avait formulé une proposition semblable en recommandant que les résidences familiales des réserves puissent être enregistrées de manière à protéger les droits des conjoints.

B. Accroissement des ressources affectées à la Loi sur la gestion des terres des premières nations

Le chef Robert Louie, président du Conseil consultatif des terres, a fait valoir dans son témoignage devant le Comité qu'un soutien accru du gouvernement à l'initiative de gestion des terres permettrait d'augmenter le nombre de communautés requises pour régler la question des biens immobiliers patrimoniaux dans les réserves.

> Comme je l'ai mentionné, il y a actuellement 14 Premières nations opérationnelles. Nous avons de la place pour d'autres Premières nations qui voudraient participer à la Mesure relative à la gestion des terres et elles pourraient ensuite préparer et élaborer leurs dispositions législatives concernant les biens immobiliers. Je pense que les lacunes

---

1 *Témoignages* du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes, 21 avril 2005.

actuelles sont liées notamment au manque de soutien du gouvernement pour accueillir d'autres Premières Nations qui souhaitent vivement participer à cette initiative. Par conséquent, je vous signale qu'un grand nombre de collectivités seraient très désireuses de mettre en place des dispositions législatives concernant les biens immobiliers matrimoniaux. Le besoin est là et le désir de participer aussi, mais l'aide du gouvernement est nécessaire.

L'ancien ministre Nault a annoncé il y a plusieurs années, lorsqu'il était ministre des Affaires indiennes, que pas moins de 30 Premières nations participeraient à l'étape d'élaboration du code foncier et s'appliqueraient à établir des dispositions législatives concernant les biens immobiliers matrimoniaux. Le gouvernement n'a, à mon avis, malheureusement pas donné l'appui nécessaire pour atteindre cet objectif et faire participer le nombre prévu de Premières nations. Nous avons donc maintenant de la place pour des Premières nations supplémentaires. Le financement a été promis par le gouvernement fédéral, mais nous n'avons pas son appui pour permettre à d'autres collectivités de participer à la Mesure relative à la gestion des terres. Je pense que c'est une grave lacune et qu'il est essentiel d'y remédier[2].

---

2 *Témoignages* du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes, 12 avril 2005.

ANNEXE D
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et Individus	Date	Réunion
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien	22/03/2005	24
Wendy Cornet, conseillère spéciale		
Sandra Ginnish, directrice générale, Direction générale des traités, de la recherche, des relations internationales et de l'égalité entre les sexes		
Ministère de la Justice		
Margaret Buist, conseillère juridique, Mesures législatives		
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien	24/03/2005	25
Wendy Cornet, conseillère spéciale		
Sandra Ginnish, directrice générale, Direction générale des traités, de la recherche, des relations internationales et de l'égalité entre les sexes		
Ministère de la Justice		
Margaret Buist, conseillère juridique, Mesures législatives		
Ministère de la Justice	05/04/2005	26
Margaret Buist, conseillère juridique, Mesures législatives		
À titre personnel		
Jim Aldridge, avocat général, avocat-procureur, Gouvernement Nisga'a Lisims		
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien	07/04/2005	27
Cindy Calvert, analyste principal des politiques, Initiative sur la gestion des terres des Premières nations		
Bruce Cooper, conseiller principal en matière de politique, Direction des terres, Direction générale des services fonciers et fiduciaires		
Wendy Cornet, conseillère spéciale		
Paul Fauteux, directeur général, Direction générale des terres		
Maureen McPhee, directrice générale, Direction générale de l'autonomie gouvernementale		
Ministère de la Justice		
Bernadette MacLeod, avocate		
À titre personnel		
Danalyn MacKinnon, avocate-procureure, Beamish MacKinnon Law Office		

Organismes et Individus	Date	Réunion
Association des femmes autochtones du Canada	12/04/2005	28
Cherlyn Billy, coordonnatrice de l'AHRDA		
Marilyn Buffalo, membre		
Beverley Jacobs, présidente		
Assemblée des Premières Nations		
Marie Frawley-Henry, analyste principal de la politique		
Tina Leveque, chef		
Candice Metallic, conseillère juridique associée		
Conseil consultatif sur les terres		
Austin Bear		
Robert Louie, président		
William McCue, conseiller		
Barry Seymour		
Frank Whitehead		
À titre personnel	14/04/2005	29
Bonnie Leonard, avocate		
Kent McNeil, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York		
Larry Chartrand, directeur, Programme de gouvernance autochtone, Université de Winnipeg		
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien	19/04/2005	30
Holly King, directrice intérimaire, Direction des questions féminines et de l'égalité entre les sexes		
Ministère de la Justice		
Margaret Buist, conseillère juridique, Mesures législatives		
Tom Vincent, conseiller juridique, Section des opérations et des programmes		
Commission consultative de la fiscalité indienne	21/04/2005	31
Strater Crowfoot, président		
Assemblée des Premières Nations	03/05/2005	32
R.K. (Joe) Miskokomon, coprésident, Commission du renouvellement		
À titre personnel		
Mary Eberts, conseillère légale, Eberts Symes Street Pinto and Jull		

Organismes et Individus	Date	Réunion
Femmes autochtones du Québec Inc.	05/05/2005	33
Ellen Gabriel, présidente		
À titre personnel		
Patricia Monture, professeure, Département de sociologie, Université de la Saskatchewan		